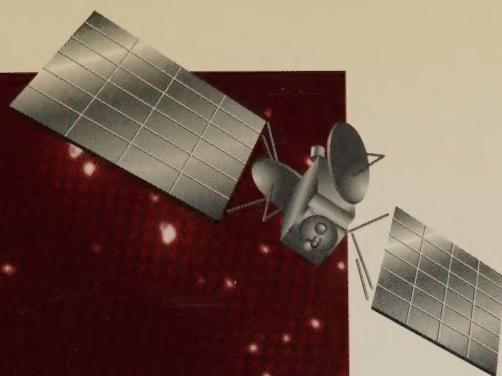
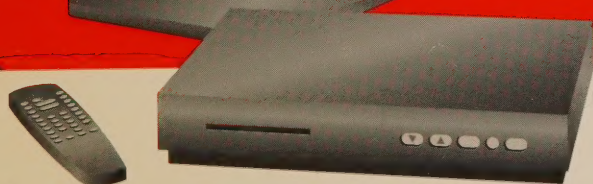


CAI
IST 800
- 1994
D 011



Direct-to-Home Satellite Broadcasting

*Report
of the Policy Review Panel*



April 1995

The Honourable Michel Dupuy
Minister of Canadian Heritage
Ottawa

The Honourable John Manley
Minister of Industry
Ottawa

Ministers,

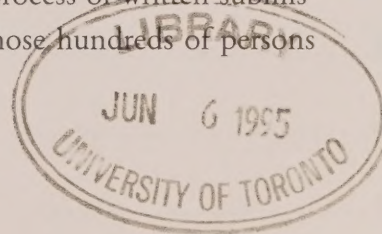
We, the undersigned, members of the Direct-to-Home Satellite Policy Review Panel, respectfully submit the following report.

We are of the view that, given the rapid introduction of new communications technologies, Canada's broadcasting system is at a critical point in its history. In particular, the emergence of direct-to-home satellite broadcasting, both in North America and throughout the world, presents a major challenge to traditional policy instruments at the national level.

The Government of Canada has indicated that the Canadian broadcasting system should increasingly rely on market forces while at the same time adhering to the fundamental objectives of the *Broadcasting Act*.

While the objectives of competition and cultural policy are often difficult to reconcile, the Panel is convinced that the effective assertion of regulatory jurisdiction over new broadcasting technologies makes this reconciliation possible. Indeed, we strongly endorse the broad consensus that we believe exists in Canada on the vital importance of Canadian broadcasting policy objectives. In this report, we propose specific recommendations as to the most appropriate means to achieve those objectives.

As you know, this policy review was built on a two-phase process of written submissions. We wish to express our gratitude, through you, to all those hundreds of persons or organizations who submitted briefs.

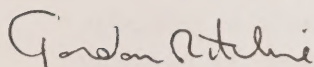


We are grateful to the many officials in the Department of Canadian Heritage and Industry Canada who assisted our Secretariat in its work. We would like to thank the Government's legal advisers in the Department of Justice for their assistance. We would also like to note the cooperation of the staff of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission in providing information that was useful for our deliberations.

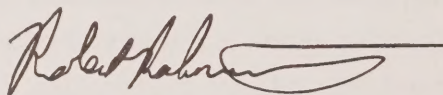
Finally, we owe very special thanks to Matthew Fraser, who has so ably served as Secretary to the Panel. Without his contribution this report could literally not have been written in the short time available.

In closing, we hope that this report and the recommendations we have submitted will assist the Government in making an effective policy response to a matter of great importance for all Canadians and for Canada's broadcasting system.

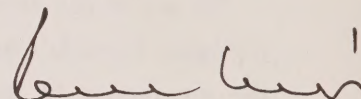
Yours truly,



Gordon Ritchie,
Chairman



Robert Rabinovitch



Roger Tassé

TABLE OF CONTENTS

Technological Context: A Viewer's Perspective	5
Introduction	7
Public Response to Policy Review: 468 Submissions	7
Establishing an Effective Policy Framework	8
Licensing DTH Satellite Undertakings	9
Chapter I: Canadian Culture and DTH Satellite Broadcasting	10
Cultural Policy Imperatives	10
Regulatory Models	11
Technology Neutral Broadcasting Act	12
Historic Opportunity to Reassess Policies Tools	13
Public Reviews of Broadcasting Policy	13
Contributions to Canadian Content Production	14
Policy Shortcomings of the Past	15
Existing Program Production Funds	16
Filling the Funding Gap	17
Chapter II: DTH Broadcasting: A Model for Competition	19
1. Origination and Packaging of Programming	20
2. Overall Regulatory Burden	23
3. Line-of-business and cross-ownership restrictions	23
4. Universal Service and Choice	24
5. Foreign Ownership	25
6. Fair Access to Canadian Programming	25
7. North American Rights	26
8. Export Opportunities	27
9. Technical Standards	28
10. Use of Canadian Satellite Facilities	29
Chapter III: Licensing for DTH Broadcasting Undertakings	31
Conclusion and Recommendations	34
Annex I: Proposed Policy Directions to the CRTC	36
Annex II: Contributors	41
About the Authors	46



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117663039>

Technological Context: A Viewer's Perspective

Direct-to-home satellite broadcasting (DTH) has attracted a great deal of public attention in recent months, especially as a new and exciting alternative to cable television. Consumers will ultimately determine the market success of satellite TV, which has enjoyed tremendous success in the United Kingdom and is currently taking off in the United States.

In truth, satellite TV is but the latest step along the path of the broadcasting revolution.

The first television broadcasts were terrestrial, relying on **off-air reception** by antennae, commonly-known as "rabbit ears". Terrestrial television was restricted to transmissions from local stations broadcasting local programming and the feed from the public and private networks. As signals did not travel very far and picture quality was variable, the Canadian broadcasting system was built on a vast network of retransmission stations. Only Canadians living along the southern border could receive American television signals.

With the advent of **cable television**, a much wider range of choices was brought into the home via the coaxial cable. Installed by local cable distributors, these included local programming as well as Canadian and, under strict rules, American network programming. Cable companies take U.S. signals directly over the air and from American satellites before retransmitting them to their subscribers. For additional fees, households can receive a broader range of **pay TV channels** if their television sets are equipped with a special decoding box. These channels include American "superstations" and

commercial-free re-runs of feature-length movies through a special decoder. The desire for American programs and enhanced quality were the driving force behind the expansion of the Canadian cable industry.

Recently, a new kind of service was provided in the form of "**pay-per-view**" (PPV) movies. One firm was licensed to provide these services in Western Canada and another was granted the licence for Eastern Canada. These services, because of limited channel capacity on cable, are currently limited to four or five channels each with its own schedule of feature movies and special events. To receive these movies and special events through the pay decoder, viewers are required to call their local cable company to authorize payment for a single showing at the scheduled time.

Direct-to-home satellite broadcasting (DTH) offers much the same services through a different technological pipeline. Instead of the coaxial cable, TV signals are

received by small "dish" antennae which are aligned to pick up transmissions from one or more satellites in geo-stationary orbits over North America. Using **digital video compression (DVC)**, this delivery system can broadcast several hundred channels with very high quality picture and sound into the homes across the continent. In order to unscramble signals via DTH satellite transmission, the household is required to pay a monthly fee to the DTH distributor. Since the same transmissions reach homes across the continent, local stations are not included.

DIRECT-TO-HOME SATELLITE BROADCASTING (DTH)

Direct-to-home satellite broadcasting (DTH) offers much the same services through a different technological pipeline. Instead of the coaxial cable, TV signals are received by small "dish" antennae which are aligned to pick up transmissions from one or more satellites in geo-stationary orbits over North America.

Satellite TV systems have room, over and above the standard fare of cable and pay television, to carry one hundred or more pay-per-view channels. Typically, such a service may simultaneously transmit, say, ten of the most popular recent films each at 10 minute intervals. To receive the movie of choice at the selected time, the household must dial up the pay-per-view service to authorize payment. Experience in the United States has found that this greater range of choice and convenience makes this form of pay-per-view a competitive alternative to renting videos from the local store.

The next step down the path is expected to be **video-on-demand (VOD)**. This

system, which is still in the trial phase, would permit the home to call up the movie of choice from a huge selection of available titles to be transmitted, for a fee, to the set-top box for a single showing at a time convenient to the viewer. The telephone companies are promoting this system to compete directly with the services offered by the cable companies and the DTH distributors. Cable may well be forced to respond with a competing service.

DIGITAL VIDEO COMPRESSION (DVC)

DVC is a technology that compresses video signals from an analog signal into digital form. The goal is to reduce the amount of channel space required to transmit TV pictures. Thus, as many as ten times more channels can be transmitted to the home through digital compression. This significantly reduces the distribution costs of television channels.

This report recommends the policy framework which should govern the provision of DTH services, including DTH pay-per-view services, to Canadian households.

Introduction

This report contains advice to the Government of Canada on a matter of importance for Canada's broadcasting system.

In establishing this policy review, the Government recognized that, in a context of rapid technological change, appropriate policies must be implemented in a timely fashion so that the Canadian broadcasting system can readily adapt to these changes. This report must be situated in the wider context of a general review of Canada's broadcasting policies and institutions. At the same time, the Government is in the process of establishing a policy framework for the emerging era of technological convergence and the information highway.

The arrival of direct-to-home (DTH) satellite television will have a profound effect on all components of the Canadian broadcasting system. High-powered satellites can now simultaneously beam identical television signals across the entire North American continent to households equipped with small "dish" receivers. More important, digital compression technology now makes it possible to deliver five to ten times the number of channels now available — hence the so-called "500-channel universe". As Canadian Heritage Minister Michel Dupuy and Industry Minister John Manley stated when announcing this policy review, satellite TV "will affect the evolution of the Canadian broadcasting system and become a component of the emerging information highway." The Ministers added that a review of DTH broadcasting policies "has become necessary due to the imminent introduction of these services in Canada."

On 30 August 1994, the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) announced that it had decided to exempt

DTH satellite distribution undertakings from licensing. This Exemption Order, pursuant to Section 9(4) of the *Broadcasting Act*, sets out terms and conditions defining a new class of distribution undertaking that would not have to meet certain regulatory requirements normally imposed on other distribution undertakings. There was no public hearing prior to this CRTC exemption. There was no possible appeal to the Government under the *Broadcasting Act*. The most immediate effect of the exemption was to facilitate the market launch of one particular Canadian DTH operator.

On 12 September 1994, the Government announced its intention to undertake a review of DTH satellite policies. On 26 November 1994, the Government published in the *Canada Gazette* a notice seeking public comment on Direct-to-Home Satellite Distribution Undertakings. The Government identified a number of issues to be addressed in the context of the policy review. Three days later, Ministers announced the creation of a three-member panel to undertake the DTH policy review based on written submissions responding to the *Gazette* Notice.

***Broadcasting is
more than an
industry driven
by business
considerations,
but also a
vehicle for
cultural
expression
whose ultimate
aim is to foster
a shared sense
of belonging.***

Public Response to Policy Review: 468 Submissions

The report that we are today submitting to the Government is the result of that policy review. The Panel's review was undertaken in two phases. During the first 45-day phase, the Government accepted submissions until 10 January 1995. The second phase, during which interested parties could submit supplementary briefs commenting on first-phase submissions, terminated on 23 February 1995.

The Panel received 468 submissions over the two-phase process. More than 350 of these came from private individuals who took the time to write to express their views on the role of satellite TV in the Canadian broadcasting system. We were particularly pleased to have received so many responses from individual Canadians, who gave us the direct benefit of their opinions as citizens and consumers without the intermediary of the interest groups who so often claim to represent the national interest on their behalf. We were also pleased that groups representing creators – actors, directors, producers, and recording artists – submitted briefs to this policy review. Their views were a refreshing reminder that broadcasting is more than an industry driven by business considerations, but also a vehicle for cultural expression whose ultimate aim is to foster a shared sense of belonging.

In general, we have been most impressed by the quality of submissions, which have helped us identify the key issues that must be taken into account in formulating policy advice with respect to DTH satellite broadcasting.

The specific nature of the Panel's mandate determined the procedures we have followed. The Panel has undertaken this policy review on the basis of the written submissions. (We also authorized our Secretary to contact interested parties to seek additional clarification of some points in the submissions, putting on the public record any written materials received from interested parties.)

A number of interested parties requested from the outset of this policy review that the Panel hold formal public hearings. Some of these parties asked that they be allowed to subpoena and cross-examine witnesses, which is the practice for telecom licensing hearings before the CRTC. In replying to these requests, we reminded parties that the Panel was not a licensing body. The Panel's mandate is to advise Ministers on an appropriate policy framework for DTH satellite broadcasting. Decisions will be taken, if deemed appropriate, by the Government and communi-

cated by appropriate means to the federal broadcasting regulator.

Establishing an Effective Policy Framework

In drafting this report, we have been acutely aware of the complexity of the issues and the magnitude of the stakes involved. Certain reports in the media have portrayed this policy review as an instrument for choosing between two rival entities: Expressvu (a consortium made up of BCE, Tee-Comm Electronics, Western International Communications and Cancom) and Power DirecTV (a partnership between Power Broadcasting and DirecTV). This view corresponded neither to the mandate we received from the Government nor to the Panel's own sense of its responsibilities. The Panel's goal has not been to pick winners. Our sole objective has been to advise Ministers on an effective policy framework for satellite TV in the context of rapid technological change.

We above all have been guided in undertaking this policy review by an acute sense of urgency. The need for the Government to take decisive action on DTH broadcasting is all the more pressing since an effective regulatory response to this issue has been delayed for more than a decade. The first substantive notice published by the CRTC on DTH satellites dates back to 1984, after a Government report on the issue. During the following decade, the Commission issued a number of public notices on DTH broadcasting, but did little to facilitate the development of satellite TV as an alternative delivery system to cable. It was only after spillover TV signals from high-powered American satellites were being received by Canadians that the Commission finally decided, in the early 1990s, to contemplate regulatory clearance for Canadian DTH broadcasters as a response to this perceived threat. Due to these delays, valuable time was lost. Opportunities may have been missed.

The penetration by unauthorized American satellite signals is now a source of major concern

for the broadcasting industry, policy-makers, and regulators alike. It is a particularly pressing concern given that the originators of these signals make no contribution to Canadian programming objectives as set out in the *Broadcasting Act*. If the DTH satellite market in Canada is not expeditiously brought under the jurisdiction of federal authorities, the negative impact on the entire Canadian broadcasting system could be irreparable.

By taking appropriate actions in a timely fashion, the Government will be impressing this sense of urgency on other parties, including the federal broadcasting regulator.

Licensing DTH Satellite Undertakings

This report is divided into three chapters. Chapter I underscores the crucial importance of broadcasting policy objectives such as Canadian program production, and discusses the challenges and opportunities presented by the DTH satellite market. In Chapter II, the Panel puts forward a model of competition for DTH broadcasting, and then addresses the specific questions raised in the *Canada Gazette* Notice of 26 November 1994. In Chapter III, the Panel discusses the suitability of licensing as a regulatory instrument for DTH broadcasting.

It is the Panel's conclusion that, given the importance of satellite TV in the Canadian broadcasting system, DTH broadcasting undertakings should be formally licensed, not exempted from licensing. In addition, the Panel recommends to the Government a series of appropriate conditions of licence for both DTH distributors and DTH pay-per-view programming services. To facilitate the implementation of its recommendations, the Panel has included a draft direction that the Governor in Council should issue to the CRTC pursuant to Section 7 of the *Broadcasting Act*. The proposed direction requires the Commission to proceed in a timely fashion with a public licensing procedure and sets out the conditions that should be attached to any such licences.

Finally, annexed to this report is a list of all interested parties and members of the general public who made submissions to this policy review.

Chapter I: Canadian Culture and DTH Satellite Broadcasting

The Canadian broadcasting system is widely regarded as a remarkable success. This success is owed to the longstanding practice of implementing pragmatic policy responses to the demographic, cultural and technological constraints imposed by Canada's close proximity to the powerful influence of American culture.

Canada has a small population next to a demographic giant of more than 250 million people. Many Canadians speak the same language and share the same basic values as their American neighbours to the south. Even in parts of Canada where distinctive French-language television programs are popular, the massive influence of American culture has had an impact on formats, habits, and viewing choices.

The rapid introduction of new communications technologies is merging geographical regions throughout the world. Broadcast satellites permit trans-border signal spillover that does not discriminate between viewers from one country to another. As a result, businesses active in the communication sector are adopting trans-national commercial strategies by forging corporate alliances with foreign partners.

Given Canada's proximity to the United States, Canadian broadcasting is on the front line of this global phenomenon. Direct-to-home satellite technology in particular has the potential to influence the evolution of the Canadian broadcasting system. It will touch the very heart of Canada's national identity – the ways in which Canadians define themselves through discourse with their fellow citizens. As such, DTH broadcasting must be subject to the special considera-

tions which govern national policies toward Canadian cultural industries.

Cultural Policy Imperatives

Canadians recognize that their cultural industries are not like other commercial sectors, but are subject to unique national imperatives. For most products and services, Canadians consumers demand world standards of quality, choice, and competitive prices. For most industries, these goals are best achieved through opening markets to competition – within Canada, within North America, and on a world scale. This has been done through international treaties – including GATT and its successor, the World Trade Organization, and the Canada-USA Free Trade Agreement and its successor, NAFTA – which set out the rules for open international competition for goods and services. Canadian consumers thus benefit from the freest possible access to the widest range of goods and services at

internationally competitive prices. Canadian producers gain from serving markets much broader than the Canadian population alone, permitting them to reduce costs and increase wages and profits. This strategy has served Canada well in the past half century.

In the cultural sector, new technologies have expanded possibilities for access to entertainment products from around the world, and in particular from the United States. Canadians clearly do not believe in erecting electronic barriers to cultural influences from beyond their borders. Canadians indeed have demonstrated, by their consumer choices, that they want access to the “best the world has to offer”.

***Canadians
insist on being
able to hear
uniquely
Canadian
voices that
resonate with
their own
distinct
national
experience.***

But cultural industries are recognized as special. Canadians insist on being able to hear uniquely Canadian voices that resonate with their own distinct national experience. **Canadians have shown over the years that they are prepared to accept some restrictions on imports of foreign cultural products, in whatever form, in order to protect Canadian creators and producers. Canadians also accept that government intervention may be necessary to ensure the viability of Canada's cultural industries.** The American "entertainment industry", which seeks only to remove barriers to market entry for its products, often has misunderstood and misrepresented this Canadian desire for balanced choice of both foreign and indigenous products.

The new broadcasting technologies pose major challenges for policy-makers. Governments today are confronted with more complex social and market dynamics whose impact and outcomes are less predictable. While the trans-border spillover of satellite TV signals has opened up new windows on the world for citizens in all countries, globalization threatens to attenuate national, regional and local identities.

In this context, Canadian policy-makers must not lose sight of certain fundamental objectives, which have been pursued over time by a variety of means that have evolved with technological change. Broadcasting policy in Canada traditionally has been guided by the following objectives:

- First, to ensure that the largest possible number of Canadians have access to Canadian broadcasting services – or extension of service.
- Second, to ensure that Canadian programming is given substantial exposure on all components of the Canadian broadcasting system.
- Third, to ensure that significant funds are reinvested in the development and production of quality Canadian programming.
- Fourth, to ensure that broadcasting entities in Canada are owned and effectively controlled by Canadians.

- Fifth, to promote both choice and competition while at the same time ensuring that they are balanced with cultural goals.

While these objectives are widely supported, cultural protectionism has its limits. When governments have sought to be too restrictive, Canadians have resisted and forced the removal of unwarranted measures, such as the tariff on English-language books in the 1980s. When protected industries have seemed to act in an arrogant and high-handed manner – as in the recent fiasco over the introduction of specialty channels on cable – Canadian consumers have expressed their indignation in the strongest possible terms.

The submissions to this policy review confirm that there is a broad Canadian consensus on the policy objectives described above. There may be serious disagreement about how to achieve them; but there is no disagreement on the objectives themselves.

The Panel believes that, in the pursuit of these fundamental objectives, Canadians are willing to pay a significant price in order to sustain and support their cultural industries.

Regulatory Models

In the past, spectrum scarcity and the high cost of universal service in broadcasting and telecommunications justified a regulatory approach that sanctioned the creation of monopolies, oligopolies, and the privileged status of certain delivery systems. The trade-off for those who benefited by these policies was that they contribute to the achievement of the broad cultural objectives of the *Broadcasting Act*. The Canadian Broadcasting Corporation was set up as the affirmation of that policy. Later, private and public broadcasters were protected from advertising competition by border U.S. stations through the simultaneous substitution of their signals and tax benefits. The CRTC also imposed minimum quotas for Canadian music on radio stations. In the 1970s, the

Commission designated cable as the privileged “gatekeeper” of the Canadian broadcasting system. Cable TV offered the Government a means of effective regulatory control over the Canadian broadcasting system, and moreover promised to produce significant profits to be rechannelled into Canadian programming.

Yet the overall results produced by this regulatory approach have been mixed. The spillover into Canada of off-air signals from the United States made American programs extremely popular with Canadians from the earliest days of television. Private broadcasters in Canada have been accused of showing more interest in purchasing American programs to attract viewers than in investing in distinctly Canadian programs. The cable-led policy has also led to increased penetration by American programs. New Canadian specialty channels have been created to be linked with the distribution of U.S. channels. In sum, while previous regulatory models have promoted the rapid extension of service throughout Canada and protected the earnings of Canadian broadcasters and cable companies, only modest commitments to Canadian programs – both financially and in exposure time – have been made.

The special status of cable also retarded the introduction of satellite TV as a competing delivery system. It was evident more than a decade ago that DTH satellite television was on the horizon. In 1984, the Department of Communications issued a report on DTH satellites that urged the Government to call on the CRTC to promote the development of this new distribution technology. The Commission resisted the introduction of satellite TV, however, apparently fearing that DTH broadcasting posed a long-term competitive threat to cable.

Technology Neutral Broadcasting Act

Two factors in the early 1990s made it necessary to reassess this regulatory approach. First, with the advent of new delivery technologies, the

Broadcasting Act of 1991 was “technology neutral”. The Act thus favoured no one distribution system in particular, whether Hertzian spectrum, cable, or satellite facilities. The Act stated moreover that the Canadian broadcasting system “should be regulated and supervised in a flexible manner that is readily adaptable to scientific and technological change.” Second, the launch of high-powered DBS satellites in the United States made signal spillover into Canada inevitable in the very short term.

The perceived threat of competition from American satellite TV has been based as much on economic as on cultural considerations. While much of the discourse about the imminent threat of American “death stars” is couched in the language of cultural nationalism, Canadian citizens themselves generally have not felt threatened by the penetration of foreign TV signals. On the contrary, Canadians – as many of the letters submitted to this policy review made evident – appear to be in favour of DTH satellite signals, whatever their origin, as an attractive alternative to cable TV. Those who have felt most threatened are certain stakeholders in the Canadian broadcasting system whose privileges could be undermined by competition from a new delivery system and the competing programming services they carry.

The DTH satellite market promises to be highly profitable, at least in the short term. Digital video compression will reduce distribution costs and greatly expand channel capacity, which in turn should lead to increased consumer demand. While the final market outcome remains uncertain, there is little doubt that other delivery systems will make a competitive response to DTH services. With the advent of video-on-demand – which will offer entire movie libraries ordered by remote control – satellite TV and pay-per-view could be severely undermined. Cable and telephone companies have made substantial investments in fiber optics and digital video compression, and are planning to offer fully

interactive service. It may well be that alliances will be forged between terrestrial and satellite broadcasting undertakings, as is already the case in Britain and the United States.

At present, business strategies in the satellite TV market are extremely fluid. Corporate alliances are in a state of constant flux due to the pervasive uncertainty over which distribution technology will eventually find the most favour with consumers. The only certainty is that competition between delivery systems and increased channel capacity should be of benefit above all to consumers, who will have greater choice and lower prices. Suppliers of cultural products should also benefit from expanded channel capacity, which will provide more outlets for their products. As the Government stated in its terms of reference for the CRTC convergence hearings: "Although new technologies and the information highway will pose challenges to the cultural sector, particularly in the form of foreign competition, it will also provide opportunities for Canadian cultural content providers to exploit markets for new services."

Historic Opportunity to Reassess Policies Tools

The advent of DTH satellites and other new delivery systems offers an historic opportunity to establish an effective policy framework for new broadcasting technologies. The legitimacy of monopoly privileges and micro-regulation has been seriously eroded, as governments recognize a pressing need to promote greater competition through deregulation. A new regulatory model must strike the right balance between encouraging competition and promoting Canadian cultural production.

In its brief to this policy review, the Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists (ACTRA) asserted this position with particular eloquence:

"The dynamic growth of our cultural sector is due in large part to appropriate legislative and regulatory steps, taken by successive governments. We do not foresee a time when such measures will become unnecessary and while they must adapt to technological change, their underlying purpose will remain, as long as there is a Canada."

While fundamental questions regarding Canada's broadcasting policy must be revisited at this time in view of the introduction of new technologies, the basic objectives underlying Canadian cultural policy must not be compromised.

Public Reviews of Broadcasting Policy

Over the past year, the Government of Canada has initiated at least three public processes to establish a policy framework for new and emerging broadcasting technologies.

First, in April 1994 Industry Minister John Manley announced the membership of the Information Highway Advisory Council. Minister Manley set out three policy objectives for the Advisory Council's deliberations on the development and implementation of the information highway: the creation of jobs; the reinforcement of Canadian sovereignty and cultural identity; and universal access at a reasonable cost.

Second, on 11 October 1994 the Government instructed the CRTC to gather information, seek input and report on the issues related to the "convergence" of information technologies. The Government stated that the CRTC's public consultation would complement the ongoing

At present, business strategies in the satellite TV market are extremely fluid. Corporate alliances are in a state of constant flux due to the pervasive uncertainty over which distribution technology will eventually find the most favour with consumers.

work of the Advisory Council. In establishing the CRTC's terms of reference, the Government set out its vision of competition and priorities concerning cultural policy objectives. With respect to competition, the Government's policy is "to foster fair competition and an increased reliance on market forces in the provision of facilities, products and services." With respect to cultural policy, the Government affirmed that "it is essential that all Canadians continue to have access to quality content services, both domestic and foreign." On 20 October 1994, the CRTC announced that it would conduct a two-phase written process and an oral public hearing as part of its public consultation, and issue a report to the Government by 28 April 1995.

Third, in the *Canada Gazette* Notice of 26 November 1994 seeking public comment on Direct-to-Home Satellite Distribution Undertakings, the Government reiterated its vision of competition and cultural policy objectives. The Government stated that a framework for vigorous competition should eliminate situations where "one group of competitors is in a privileged position, while others are disadvantaged." The Government also noted that, in the face of satellite TV spillover from the United States, one challenge is "to adjust current policies to take into account the North American reach of DTH distribution undertakings while respecting long-standing broadcasting policy objectives of ensuring that competitive Canadian programming is produced."

Against this background, two policy goals have guided this review: increased competition to serve Canadian viewers and the promotion of Canadian cultural production.

Against this background, two policy goals have guided this policy review: increased competition to serve Canadian viewers and the promotion of Canadian cultural production.

Contributions to Canadian Content Production

Satellite TV in its various forms will help to achieve the goal of universal broadcasting service to Canadians. It is also imperative that all distribution systems make a significant contribution to the achievement of other Canadian broadcasting objectives – notably the production and promotion of Canadian programs in both English and French. Satellite TV, which will be a critical element of the Canadian broadcasting system, must not be an exception in this regard.

Indeed, in an era of globalization, when much of the entertainment products made available to Canadians is foreign, it is crucial that distinctly Canadian programs be well financed, of high quality, and made accessible to all Canadians. As the National Film Board stated in its submission to this policy review:

"Regardless of competition within the Canadian broadcasting system of tomorrow, its guiding principle must be maintained: to ensure that programs reflecting Canadian issues and concerns reach Canadian audiences. All participants and operators of electronic, telephone, cable and satellite services will have to continue to recognize in a clear and tangible way that Canadian productions of all formats are desirable, cost-effective and popular."

This objective is set out in the *Broadcasting Act*, which states that "each element of the Canadian broadcasting system shall contribute in an appropriate manner to the creation and presentation of Canadian programming." The Act adds that broadcasting undertakings "shall make maximum use, and in no case less than predominant use, of Canadian creative and other resources." The Act stipulates that the Canadian broadcasting system should "include a significant contribution from the Canadian independent production sector."

Before taking office in 1993, the Liberal Party reinforced these principles in its Red Book policy statement:

“Canadian culture embraces our shared perceptions and beliefs, common experiences and values, and diverse linguistic and cultural identities. Everything that makes us uniquely Canadian. Culture is the very essence of national identity, the bedrock of national sovereignty and national pride. At a time when globalization and the information and communications revolution are erasing national borders, Canada needs more than ever to commit itself to cultural development.”

DTH satellite broadcasting will, by its very nature, contribute to the “erasing” of national borders throughout the world. Given this fact, governments must find appropriate tools to ensure that satellite TV makes an acceptable contribution to the achievement of fundamental policy objectives.

The CRTC recognized the need for increased investment in program production in 1993, following the regulator’s public hearings into structural changes to the broadcasting system. The Commission stated:

“The Commission recognizes that the two major elements of the systems – program production and program distribution – must increasingly work in tandem to maximize the strength and vitality of the Canadian broadcasting system, and to increase the attractiveness of Canadian programming to audiences, particularly in an era of increasing choice and competition.”

The Panel believes that a Canadian policy framework for DTH distributors (and other competing delivery systems) must be based on three fundamental priorities:

- First, increased competition among distribution systems and among programming services

should result in greater choice for Canadian viewers.

- Second, competition and additional channel capacity should create increased space for the distribution of Canadian products, in French and English, both in Canada and in foreign markets.
- Third, increased competition and reliance on market forces should generate substantial financial returns of which a significant proportion should be rechannelled into Canadian production.

In an era of globalization, when much of the entertainment products made available to Canadians is foreign, it is crucial that distinctly Canadian programs be well financed, of high quality, and made accessible to all Canadians.

Policy Shortcomings of the Past

Several submissions to this policy review recalled past failures to extract significant financial contributions from the theatrical movie and video rental markets. Astral Communications, for example, decried the “movie theatre disaster”, pointing out that Parliament has not imposed on the theatrical movie sector Canadian-content percentages or investment obligations. Others noted that the Canadian video rental industry is likewise unregulated and hence makes no contribution to the Canadian film and television industry.

It must be noted, however, that the film industry is based on contractual agreements between private parties governed by what are essentially business practices. In broadcasting, on the other hand, the airwaves are public property. A broadcasting licence is not a right, but a privilege. The obligations on market participants therefore should be more onerous. Past policy and regulatory failures to harness sufficient funds from broadcasters for Canadian program production should be corrected.

DTH satellite broadcasting provides a historic opportunity to rectify these policy shortcomings of the past. The delivery of entertainment products to the home is currently undergoing a

phenomenal technological and commercial revolution. The shift towards direct-to-home delivery of movies, special events, specialty channels, conventional television channels, and new programming services has created conditions that allow effective mechanisms to be put in place in order to rechannel a greater contribution into Canadian cultural production.

As the Canadian Association of Broadcasters (CAB) argued before the CRTC convergence hearings on 9 March 1995, the time has come to impose mandatory financial contributions on broadcasting delivery systems and new transactional programming services. The CAB therefore called on the CRTC to endorse a mandatory financial contribution on all broadcasting distribution systems. The CAB added:

“Any new distribution undertakings must also be required to make equivalent monetary contributions for the production and exhibition of Canadian programming of at least 5% of the revenues of each service, or such higher level as is determined.”

The Panel agrees that it is imperative to put in place an appropriate policy instrument to rechannel significant financial benefits from all distribution undertakings, including DTH distributors, into Canadian program production.

Existing Program Production Funds

At present, a variety of funding mechanisms for Canadian program production are dispersed among private and public sources at both the provincial and federal level. Many of these funds disburse relatively modest sums to film and TV program producers. Two funds with considerable resources are the Cable Production Fund and Telefilm Canada.

The Cable Production Fund, whose budget over five years was originally expected to raise

some \$300 million over five years, goes into operation in the spring of 1995 with an initial annual allotment of approximately \$38 million. This fund, while it will undoubtedly make a contribution to Canadian program production, has been criticized for two reasons. First, the fund is financed through a CRTC-authorized increase on monthly fees for some Canadian cable subscribers and not for others. Second, the fund is effectively controlled by certain interests, notably the distribution system, which could use the funds for their own purposes. ACTRA made this point quite strongly in its brief to this policy review:

“Our position on the ‘cable fund’ is a matter of public record. We do not believe its structure is appropriate. The fact that contributions are made on a voluntary basis, that the governance of the funds is vulnerable to abuse in that the corporate vertical integration of cable, programming and production interests is well under way, is disturbing.”

The other major production fund is public: Telefilm Canada. Telefilm, with a total granting authority of more than \$100 million, has been – along with federal capital cost allowance and tax expenditure policy – the main engine of Canadian film and television production over the past decade. Telefilm, which is sometimes criticized by program producers as excessively bureaucratic and commercial in its approach to the broadcasting market, is financed by Canadians taxpayers. The federal agency’s budget comes directly from the Government’s general revenues. It should be noted that the Government is currently conducting a review of Telefilm Canada’s mandate.

It is imperative to put in place an appropriate policy instrument to rechannel significant financial benefits from all distribution undertakings, including DTH distributors, into Canadian program production.

Filling the Funding Gap

Despite the central role of Telefilm, the CBC, and the National Film Board in the financing of Canadian programs, there can be little doubt that, given limited government resources, future sources of production funds will come from the private sector. The Government recognized this fact in 1994 when it asked a parliamentary committee to review the CBC's revenue sources. In the present context of reduced public resources, the new broadcasting technologies present a formidable policy opportunity to generate funds directly from industry sources and across the entire broadcasting system. Fixed financial contributions could be applied to all distribution systems and new programming services such as pay-TV, pay-per-view and video-on-demand.

Indeed, the main engine of DTH broadcasting, at least in the short term, will be pay-per-view movies and special events. Pay-per-view, delivered via both satellite and cable, will compete with the video cassette rental market. In Canada, consumers spend approximately \$1.6 billion on video cassette rentals every year. The technology of pay-per-view – offering up to 100 channels of movies and special events on rotating time schedules – will introduce a degree of competition in this market. In the longer term, video-on-demand delivery of movies could capture market share from both video rentals and pay-per-view.

Many interested parties from the broadcasting industry have endorsed the idea of a fixed contribution imposed on new delivery systems and programming services. Cable companies, such as Rogers, proposed in their submissions to this policy review that DTH undertakings should be obliged to contribute 5% of revenues to Canadian production. They noted, correctly, that no financial

contribution was included in the CRTC's exemption order for DTH undertakings – and yet cable companies are obliged to invest 5% of revenues from basic service fees (approximately \$75 million a year) in community channels.

The positions of Canadian creators were particularly compelling on this point. ACTRA argued in its brief to this policy review that CRTC licensees should be required to make "greater contributions to production as a fixed percentage of revenues from all distribution undertakings, and that these resources be administered efficiently, and at arm's length from the distribution industry." The Association des Producteurs de Films et de Television du Québec recommended in its brief that, given that DTH distributors will offer largely pay-per-view movies, they should be required to make a financial contribution to a special fund designed specifically to finance the production of feature films.

In the current context of increased competition and fewer regulatory constraints, an industry-wide financial contribution would be a fair and effective means to guarantee investment in Canadian production. As the Government underscored in its terms of reference for the CRTC's conver-

gence hearings, the policy challenge in the context of technological innovation is "to modify the existing support mechanisms, if necessary, and develop new ones, which together will ensure that existing levels of support for the Canadian cultural industries and the availability of Canadian content is, at a minimum, maintained."

While a percentage financial contribution is not a new policy mechanism, it could be applied more effectively today to allow all market participants to assist in the development and maintenance of a quality broadcasting system.

In the current context of increased competition and fewer regulatory constraints, an industry-wide financial contribution would be a fair and effective means to guarantee investment in Canadian production.

The Panel believes that a financial contribution is the most appropriate policy instrument at a time of increased deregulation: it erects no barriers to market entry, but rather generates funds for industry-wide investments in the production and promotion of Canadian cultural products.

Furthermore, the Panel takes the view that funds generated for Canadian program production should be administered by bodies independent from those who contribute to them.

Canadian cultural policy is designed to benefit creators of cultural products and end-users who will seek them out for their amusement and enlightenment. In a word, Canadian content for Canadians. DTH satellite television can, if the right policy mechanisms are put in place, make a timely and significant contribution to growth and prosperity of Canadian programming.

Chapter II: DTH Broadcasting: A Model for Competition

The *Canada Gazette* Notice of 26 November 1994 identified several major issues to be examined in the context of the *Broadcasting Act* and the *Telecommunications Act*. Specifically, the Notice called on parties wishing to submit comments on DTH satellite broadcasting to respond to a series of specific questions within the context of these broad categories of issues.

This chapter reviews these questions and highlights salient points made by various parties with a view to underlining pertinent, if sometimes conflicting, views on particular issues. The Panel also indicates its own position on these questions.

In the *Gazette* Notice, the Government stated that its vision of competition is to “preserve and expand fair competition”. The Government added:

“This can best be accomplished by eliminating situations where one group of competitors is in a privileged position, while others are disadvantaged. The principle applies equally to established firms and new entrants, or carriers and content providers, or any other grouping. The regulatory framework must ensure that obligations and opportunities are shared equally, and allow each participant an equal opportunity to succeed or fail based on their efforts.”

Having reviewed a variety of options, the Panel puts forward a competitive model for DTH satellite broadcasting.

Competition is the best method of assuring a quality service and maximum choice for Canadians. The Panel’s competitive model thus rejects monopoly privileges in the new context of expanded channel capacity. Also, the model is

based on a conception of DTH broadcasting that separates distribution from programming services such as pay-per-view. **Pay-per-view services offered by DTH distributors should therefore be licensed separately from the distribution undertaking that carries them.**

The Panel’s competitive model, is based on the following imperatives:

1. The licensing of all competing DTH distribution undertakings which meet the conditions of licence set out in the Annex to this report.
2. The licensing of all competing DTH pay-per-view services which meet the conditions of licence set out in the Annex to this report.
3. No licence should be refused on the grounds that approval would be at the expense of competing services. Economic viability would be left to the judgment of commercial applicants and, ultimately, the market.
4. Each DTH distributor would be free to choose among competing pay-per-view services, and each

DTH pay-per-view licensee would be free to offer its service to competing DTH distributors.

Clearly, one cannot forecast with any certainty how many – if any – applicants will qualify for licence as DTH distributors. This must be determined by the regulatory authority – the Commission – on the basis of specific applications from competing commercial interests. By the same token, it is impossible to prejudge how many DTH

Competition is the best method of assuring a quality service and maximum choice for Canadians. The Panel’s competitive model thus rejects monopoly privileges in the new context of expanded channel capacity.

pay-per-view services will meet the licensing requirements. As a basic policy principle, however, the Panel recommends the CRTC should strongly favour competition, licensing more than one applicant in each category (DTH distribution and pay-per-view).

Competition should thus be allowed at three levels:

- Among DTH distributors and other distribution systems such as cable.
- Among different DTH distributors.
- Among programming services, such as pay-per-view, that are carried by competing DTH distributors.

The competition model put forward here underpins the specific recommendations on questions addressed in the following sections.

1 ■ Origination and Packaging of Programming

What criteria should govern the origination and packaging of programming services by Canadian DTH satellite distribution undertakings to ensure fair competition with other distribution systems?

The *Gazette* Notice stated that, while the CRTC Exemption Order does not prevent competition, it limits the competitiveness of Canadian DTH distribution undertakings in several ways. For example, the Exemption Order prohibits DTH distributors from originating programming. Also, DTH distribution undertakings cannot provide any Canadian service other than authorized channels, and are limited to the same choice of U.S. programming as cable TV services. The *Gazette* Notice indicated that a further potential restriction on competition for all distribution systems is the CRTC's list of Eligible Satellite Services, which limits the carriage of U.S. services to those that figure on the list.

In the various submissions received, there was some disagreement on the definition of *program*

origination. Power DirecTv, for example, argued that DTH undertakings should be able to originate programming because cable companies are allowed to do so. Power DirecTv appeared to interpret program origination as applying to the distribution of a pay-per-view service. As cable companies pointed out, however, their program origination is a condition of licence that applies specifically to the provision of community channels. Cable companies are obliged

by regulation to contribute 5% of basic service revenues to community programming – or approximately \$75 million annually. Rogers argued in its brief to this policy review that, in view of cable's obligation to rechannel 5% of revenues to community programming, DTH undertakings should likewise contribute 5% of their revenues to a program production fund.

It is true that cable companies do not generally *originate* programming beyond the provision community channels. It should be noted, however, that cable companies – though by definition a distribution system –

do control program services indirectly. Rogers, for example, owns minority stakes in specialty channels such as YTV and in the pay-per-view service, Viewers Choice Canada. It should also be noted that the Commission has authorized telephone companies – which are also distribution systems – to enter the programming market through video-on-demand trials. Moreover, companies such as Bell Canada Enterprises, which is a major partner in ExpressVu, have set up multimedia programming subsidiaries.

The Panel takes the view that community programming by cable companies is a regulatory burden. The nature of satellite TV, however, makes it impossible for DTH undertakings to offer local programming. **For this reason, the Panel recommends that DTH distributors be obliged to contribute to Canadian program production.** The contribution should be at least equivalent, in

**The Panel
recommends
that DTH
distributors be
obliged to
contribute to
Canadian
program
production.**

percentage terms, to the financial contribution of cable companies to community channels.

While this is not a guarantee of a production fund's effectiveness, a guiding principle should be, as previously stated, that the administration of funds should be independent from the industry interests who contribute to them.

Flexibility in Program Packaging

Concerning *program packaging*, the Government noted in its *Gazette Notice* that "as we move into a competitive environment for the distribution of broadcasting services, consumers will select a distribution undertaking based on factors such as programming, price and terminal equipment – the most important factor being programming." New programming services provided by satellite TV are expected to be primarily pay-per-view – essentially movies and special events – which can make use of the large number of channels made available by DTH delivery.

To fully understand the role of pay-per-view services in the emerging broadcasting market, it is necessary to underscore the important distinction between pay-per-view and, on the other hand, pay-TV and specialty services.

Pay-TV Versus Pay-per-view Services

Pay-TV services, though they also tend to offer mainly movies to subscribers, cannot be compared with pay-per-view services for regulatory purposes. Pay-TV services are offered to subscribers as a package for a monthly fee. Pay-per-view, on the other hand, is strictly *transactional*: a subscriber orders a showing of a single movie or special event and pays only for it. Rightsholders (the owners of specific movies or programs) are paid pay-per-view revenues

on the basis of individual "buys", not on the basis of monthly subscriber fees. This means, in effect, that rightsholders (for example, Hollywood studios) have no interest in making their product available to only one pay-per-view service on an exclusive basis. On the contrary, as is already the established practice, rightsholders prefer to offer their product to as many pay-per-view services as possible to increase their revenues from individual buys. Thus those who hold the rights for pay-per-view product

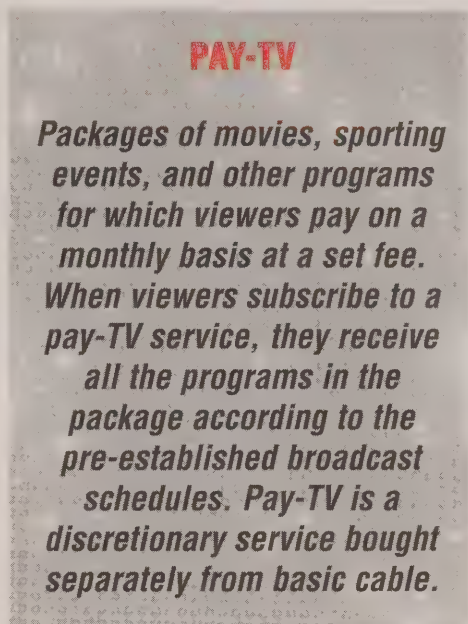
clearly benefit from competition among distributors. Competition ensures that their product is assured a maximum degree of market exposure to as many separate subscriber bases as possible.

The Panel concludes therefore that the pay-per-view market is not a natural monopoly, and therefore should be subject to competition for the benefit of consumers.

Specialty Versus Pay-per-view Services

The CRTC protects Canadian specialty channels through its so-called "non-duplication" rule. The Commission blocks market entry in Canada of American specialty services where a similar Canadian service exists. Where there is no duplication, the Commission may authorize a U.S. channel for distribution in Canada by including it in its lists of Eligible Satellite Services.

The Commission amends these lists from time to time in order to allow maximum flexibility in the packaging, by cable companies and satellite signal resellers, of both Canadian and non-Canadian programs. In the past, the Commission sometimes has shown flexibility in what appears to be an arbitrary manner. The Panel has been advised that certain Canadian broadcasters have distributed services – for example, the Playboy



Channel – that do not figure on the CRTC's authorized lists. While the Commission's lists for authorized foreign channels need to be enforced in a flexible manner, this should be done in an unimpeachable fashion.

For the purposes of this policy review, the question of the Commission's lists is a separate issue, for specialty channels cannot be compared with pay-per-view services. In Canada, specialty services produce and commission programs from independent producers, and by doing so make a direct contribution to the Canadian broadcasting system. Pay-per-view services are different: they do not produce their own programming, but merely package movies, "adult" films, and special events such as wrestling matches and rock concerts. Thus there is no sound policy reason for extending monopoly privileges to pay-per-view services.

The Panel takes the view that the policy logic of "non-duplication", as applied to protect Canadian specialty services, does not apply to pay-per-view services.

Some parties argued in their submissions to this policy review that DTH pay-per-view services – and notably the service offered by Power DirecTv – should seek authorization in Canada by obtaining a licence. The Canadian Cable Television Association (CCTA) made this point in its brief:

"CCTA strongly opposes allowing Power DirecTv, or any other DTH undertaking operating in Canada, to originate a programming service, such as a pay-per-view (or pay per series) service, without first seeking and obtaining a programming undertaking licence from the CRTC."

The Panel agrees that all DTH pay-per-view services operating in Canada should be licensed. Only formal licensing ensures the necessary regulatory control to enforce programming obligations.

The Panel notes with satisfaction that the CRTC intends to licence a French-language pay-per-view service for cable before the end of 1995. Given satellite TV's expanded channel capacity, the carriage of a French-language pay-per-view service should be a condition of licence for all DTH distributors.

In conclusion, the Panel makes the following points:

- DTH distribution and the provision of pay-per-view programming must be treated as two distinct undertakings for licensing purposes.
- Competition among DTH pay-per-view programming services should be encouraged. All DTH pay-per-view services should be required to hold a programming licence.
- Like pay-per-view services licensed for cable distribution, DTH pay-per-view services should acquire product on a non-exclusive basis and meet regulatory requirements for the exhibition of Canadian content.
- All DTH distributors that offer pay-per-view services in Canada should be obliged to carry a French-language pay-per-view service when such a service is available for distribution.
- Like DTH distributors, DTH pay-per-view programming services should contribute at least 5% of revenues to a program production fund.

PAY-PER-VIEW (PPV)

Movies and special events are offered to viewers on a strictly transactional basis. Viewers order up a single showing of a movie or sporting event and pay for that showing only at the pre-established time of broadcast. With DVC, pay-per-view services on satellite TV can now offer as many as 100 channels of movies and events. Several channels broadcast the same movie or event on a rotating schedule.

Estimates for Program Production Fund (annual basis)

Number of Subscribers: (average \$30 monthly bills)	Canadian Program Production Fund (contributions)
500,000 subscribers	\$ 18 million/year
750,000 subscribers	\$ 27 million/year
1 million subscribers	\$ 36 million/year

* Calculation based on combined contributions as 5% of gross revenues of DTH distributors and 5% of gross revenues of pay-per-view programming services.

According to the Panel's conservative estimates, combined contributions to a Canadian production fund by DTH distribution undertakings and pay-per-view services could generate, on the basis of roughly 1 million subscribers, approximately \$36 million annually.

2 ■ Overall Regulatory Burden

What regulatory requirements are appropriate for DTH undertakings to ensure that the overall regulatory burden is competitively neutral for all competitors?

This question, because of its general character, elicited a variety of responses from interested parties. Expressvu, for example, called for regulations that would allow DTH services to compete with cable without actually replacing cable. Thus, added Expressvu, Canadian DTH services "will add to the system while not severely disrupting other segments." Power DirecTv claimed that the Commission has subjected different DTH operators to different procedures for market entry, and by doing so is anti-competitive and discriminatory. Power DirecTv argued, moreover, that DTH satellite television is not a natural monopoly, and therefore more than one entity should be allowed to enter the market.

The Panel takes the view that, to ensure fair competition, rules should be broadly the same for DTH undertakings, cable, and other distributors, while allowing for the distinct characteristic of each delivery system.

All distribution systems, for example, should be subject to the same rules governing priority carriage, preponderance of Canadian services in both English and French, and access for Canadian programming in both official languages. Finally, as the Panel has indicated, all distribution systems should contribute equivalent percentages of revenues to a Canadian program production fund.

To ensure fair competition, rules should be broadly the same for DTH undertakings, cable, and other distributors, while allowing for the distinct characteristics of each delivery system.

3 ■ Line-of-business and cross-ownership restrictions

What measures, transitional or otherwise, would be appropriate to ensure that DTH undertakings can develop as competitors to existing distribution undertakings? Such measures might include line-of-business or cross-ownership restrictions for existing distribution undertakings and carriers.

The CRTC makes cross-ownership regulations on a case-by-case basis. According to the Commission's "benefits" approach, applicants for licences are obliged to demonstrate that they will meet the policy objectives of the *Broadcasting Act*, including the promise of benefits to overcome possible concentration objections. The Bureau of Competition Policy also has substantial powers pursuant to the Act, including the statutory right to bring an applicant before the Competition Tribunal. In the past, CRTC licensees have used the "regulated conduct" defence against potential anti-concentration actions taken by the Bureau of Competition. Given the regulatory trend towards deregulation and exemption, the effectiveness of this defence will likely be attenuated in the future.

Astral Communications argued in its brief to this policy review that no specific measures are required beyond those restricting DTH undertakings to Canadian ownership. The Canadian Cable Television Association likewise submitted that no special measures to safeguard against cross-ownership are required. Power DirecTv, on the other hand, criticized the cross-ownership within the Expressvu consortium.

The Panel accepts the Competition Bureau's assessment that, should competitive problems arise due to cross-ownership, merger and abuse of dominance provisions in the *Competition Act* would be sufficient to remedy these situations.

4 ■ Universal Service and Choice

Should DTH undertakings authorized to operate in Canada be required to make services available to all Canadians? In general, can DTH services best promote choice for Canadians and contribute to the objectives of the Broadcasting Act?

Virtually all parties agreed that universal service and maximum choice should be a fundamental policy objective that DTH undertakings could help to achieve.

Telesat Canada argued Canadian DTH undertakings should be encouraged to take advantage of DTH broadcasting's multi-point, cost-distance insensitivity to make services universally available to all Canadians. For this reason, Telesat added, it would make sense for DTH undertakings to use Canadian satellites, which unlike foreign satellites serve the entire domestic market. Several other parties asserted that the "footprint" of Power DirecTv's Hughes satellite does not cover the entire Canadian territory. Power DirecTv itself countered that its Hughes signals can reach 95% of the Canadian population. Power DirecTv added that the rest of the territory could be reached with gradually larger

satellite dishes, needed mainly because of the low power of Telesat's Anik E satellite.

The Panel shares the goal of universal broadcasting services in Canada. It would appear that, with respect to DTH broadcasting, differences between potential suppliers are more apparent than real. The "footprints" of satellites owned by Telesat, Hughes, AT&T and other companies can reach nearly the entire Canadian population. The

reach of these satellites goes well beyond that of existing off-air and cable systems. It should be recalled that, while universality has always been a goal, strict 100% universality has never been imposed as a condition of licence on other distribution systems such as cable and off-air broadcasters.

On the question of *choice*, there can be little doubt that, at present, satellite TV offers significantly more programming choices than both cable and off-air television. Individual Canadians addressed this particular question with some eloquence in the more than 350 letters sent to this policy review. Overwhelmingly, respondents clearly favoured the introduction of satellite TV. Many private citizens expressed

frustration with cable monopolies and the CRTC in the strongest terms. The message was virtually unanimous: Canadians want more choices. The preference for a "pick-and-pay" system was a recurrent theme in the letters received. For example, Randy Alfred from Oakville, Ontario, wrote: "We have been held hostage by cable companies long enough! Let's bring television entertainment in Canada into the 1990s. There is a lot of entertainment on satellite out there for an affordable price. I demand access to it. Do not hold back any longer. Get on with it and legalize them." F.J. Collins of Baie d'Urfe, Quebec, stated: "I want maximum satellite competition for the cable system, with pick-and-pay options and price and supply competition."

Choice must be balanced with another policy objective: encouraging the production of Canadian programs so that distinctly Canadian choices are part of the entire range of choices available.

The Panel believes that increased program choices for Canadians is an appropriate policy objective. At the same time, choice must be balanced with another policy objective: encouraging the production of Canadian programs so that distinctly Canadian choices are part of the entire range of choices available.

5 ■ Foreign Ownership

Canadian ownership requirements under the Broadcasting Act prohibit foreign DTH services from being licensed in Canada. Is there merit in considering ways of authorizing the distribution of these services in Canada?

Current statutory rules stipulate that Canadian broadcasting undertakings must be "effectively owned and controlled by Canadians." This requirement is further defined by a 1978 Direction to the CRTC (Eligible Canadian Corporations) setting an 80% Canadian ownership threshold for corporations.

The federal Government is currently reviewing ownership provisions for broadcasting undertakings. On 8 October 1994, the Government issued a notice in which it stated:

"Canada is now propelled into the development of a full-fledged information highway and, as international boundaries are disappearing, it has become critical to examine our broadcasting system ownership regulatory structure to assess whether it meets the needs of the Canadian broadcasting industry and the Canadian consumer."

With respect to DTH services, several submissions by parties allied to the Expressvu consortium called into questions the ownership structure of Power DirecTv. Astral Communications, for example, portrayed Power DirecTv as a "Trojan Horse" that is controlled by foreign interests — namely its

U.S.-based GM Hughes Electronics partner which owns DirecTv. Others dismissed Power Corporation as merely the Canadian "marketing agent" of DirecTv.

Power DirecTv responded to these charges by insisting that it is "an *independent* entity with full authority to control what is distributed as part of its service." Power DirecTv, moreover, "would operate in Canada. It would be subject to the Canadian ownership and control rules. It would be legally required to observe Canadian content, linkage and tiering rules; to deliver only authorized services; and would be subject to the enforcement methods of the *Broadcasting Act*."

The Panel takes the view that foreign ownership rules should be enforced and any licence applicant before the CRTC must comply with these and other Canadian rules, including effective control.

6 ■ Fair Access to Canadian Programming

Is there a need for legislative or regulatory intervention to ensure fair access to Canadian programming services by competing distribution undertakings, and their subscribers? If so, what instruments could be considered?

The Government indicated in the *Gazette Notice* that its goal is the "widest possible access to Canadian programming in a way that interferes as little as possible with market forces." The CRTC indicated in its Exemption Order that it "expects" program and network undertakings to make their services available to DTH distributors with conditions comparable to those offered to cable licensees.

The issue of access to programming is crucial because the capacity of any distribution or programming undertaking to compete effectively is

Foreign ownership rules should be enforced and any licence applicant before the CRTC must comply with these and other Canadian rules, including effective control.

largely determined by its ability to procure and attractively package programs. In the United States, this issue posed a problem when it appeared that U.S. cable companies were using their market influence to block access to programming under their control, particularly for competing satellite TV services. In 1992, the U.S. Congress passed a law, the Cable Television Consumer Protection and Competition Act, which prevents cable companies from blocking access to programming.

In Canada, by indicating that it "will expect" program and/or network undertakings to make their services available to DTH undertakings at fees comparable to those offered to cable, the CRTC stopped short of using its statutory authority to make equitable treatment in this regard mandatory. The Commission has the legal authority, pursuant to Section 10(1)(h) of the *Broadcasting Act*, to adjudicate disputes between interested parties in this area.

Several parties suggested in their briefs to this policy review that the Commission should use these powers to intervene when necessary to settle disputes of this nature. Expressvu recommended that a third-party arbitration body be set up to arbitrate such disputes. The Canadian Cable Television Association noted, on the other hand, that so far there have been no problems regarding access to Canadian programs by competing distribution undertakings. In case of disputes, the CCTA concluded, the Commission could act as an arbitrator. In its submission, Stentor – which plans to enter the program delivery business – said it opposed exclusive rights deals because they could limit the ability of certain distribution systems to compete with others. Stentor recommended that all licensed broadcasting undertakings and networks should be required to allow distribution of their services on a non-discriminatory basis.

The Panel is concerned that some distribution systems and companies possess considerable market power in their negotiations with program providers. Certain large cable companies have financial stakes in specialty and pay-per-view services. For this reason, it is imperative that the CRTC take appropriate steps to ensure that DTH distribution undertakings are not prevented by other distribution systems from obtaining the right to distribute programming services.

It is imperative that the CRTC take appropriate steps to ensure that cable and other distribution systems currently distributing Canadian and foreign services in Canada do not use their market power to prevent DTH undertakings from obtaining distribution rights for those services.

7 ■ North American rights

What will be the impact of the concept of "North American" rights on the Canadian broadcasting industry and independent program producers? What action, if any, should be taken in this regard?

The *Gazette Notice* pointed out that, traditionally, rights are usually required with respect to local, regional or national markets; but that the retransmission of distant signals by cable operators eroded this concept of local exclusivity. U.S. and Canadian regulators consequently established measures to help protect the commercial value of the local broadcasters' distribution rights. For example, in Canada the CRTC imposed "simultaneous substitution" rules. The introduction of DTH services will present new challenges, because DTH undertakings are "North American" due to the continent-wide "footprint" of their signals. This technological

reality could alter the way in which broadcasting programming rights are acquired for the Canadian market.

At present, TV programs are sold mainly on an exclusive basis to increase the value of a sale to a program service. This should not change. The merit of exclusive versus non-exclusive rights is

more pertinent, however, with respect to the pay-per-view market, for pay-per-view concentrates mainly on the delivery of filmed entertainment to the home. Power DirecTv stated in its brief to this policy review:

“Power DirecTv is prepared to make all its film purchases for Power DirecTicket (our pay-per-view program service) on a non-exclusive basis for the pay-per-view window involved, so as to remove any threat to competing pay-per-view services of being unable to acquire programming from sources supplying Power DirecTv – provided the other pay-per-view services act in a similar manner. This is entirely in keeping with our view that all distribution systems should have assured access to program services.”

Existing Canadian pay-per-view services have said that competition could seriously undermine their ability to stay in business because bigger services could acquire exclusive “North American” rights and hence impede their access to product. Astral Communications, which owns the Viewers Choice Canada pay-per-view service, said bluntly: “The impact of ‘North American’ rights would lead to the rapid annihilation of the Canadian broadcasting system.”

These concerns would be valid if rights for pay-per-view exhibition were acquired on an *exclusive* basis, and if competing pay-per-view services operating in Canada were *foreign* and hence *unlicensed*. However, the Panel has clearly recommended that DTH pay-per-view services in Canada should be licensed, and should, as a condition of licence, acquire pay-per-view rights on a *non-exclusive* basis.

In sum, the logic of exclusive rights does not apply to the pay-per-view market. The CRTC has recognized this fact in making non-exclusivity a condition of licence for existing Canadian pay-per-view services. In issuing a licence renewal for Astral’s Viewers Choice pay-per-view service on 28 January 1995, the

Commission said it “expects Viewers Choice Canada to adhere to its commitment not to purchase films or events on an exclusive basis.”

The Panel takes the view that non-exclusivity must be made a firm condition of licence, not merely a promise. Non-exclusive DTH pay-per-view rights for Canada will ensure that all pay-per-view services are guaranteed access to product. Moreover, in a market with competing distributors, rightsholders will be able to make two or more sales.

**The logic of
exclusive rights
does not apply
to the pay-per-
view market.**

8 ■ Export Opportunities

How can DTH satellite distribution undertakings – domestic and foreign – best contribute to the export of Canadian programming?

The *Gazette* Notice observed that Canadian programming has recently enjoyed increased access to the U.S. market, due largely to the expanded channel capacity of terrestrial and DTH distribution systems, which have created increased demand for original and alternative programming. The Government suggested that consideration should be given to ways in which DTH undertakings, both domestic and foreign, can contribute to the export of Canadian programs.

Power DirecTv has underscored the export advantages that its service, if authorized in Canada, would bring for Canadian programs through the carriage of Canadian channels. Already, Power Corporation has sold distribution rights of three Canadian channels – MuchMusic, Newsworld International, and Trio – to DirecTv in the United States. Power DirecTv’s critics argue however that export opportunities are a red herring. Allarcom Pay Television, for example, said in its submission that the “upside” of export via Power DirecTv would be negatively compensated by what Allarcom says would be the detrimental impact of allowing Power DirecTv into Canada. The Canadian Film and Television Production Association (CFTPA) argued that satellite TV is

not the solution for export potential for Canadian movies and programs. The CFTPA said producers export their products on their own, and indeed have doubled their foreign sales over the past five years without satellite TV.

It should also be noted that, in the pay-per-view market for feature films, there is a critical difference between "shelf space" and "buy rates". It is one thing to offer Canadian movies to Americans in the U.S. market, but quite something else to ensure that these films are given sufficient promotion to incite DTH subscribers to order them. It is unlikely, for example, that market exposure of French-language Canadian movies would generate significant "buy rates" on a satellite TV service in the United States. In short, a market "window" in pay-per-view is not enough to generate "buys" for a particular movie.

Even if Canadian films and TV programs were immensely popular in the United States and abroad, there is another danger that comes with making production decisions on the basis of foreign sales. As the Commission noted in June 1993:

"While greater access to foreign funding may result in the ability to produce more programming, it has been argued that this may also lead to increased pressure to alter the content of a program to appeal to foreign markets, while potentially rendering the programming unrecognizable as Canadian."

The Panel shares this concern, and therefore reiterates its position that, if competition is to be encouraged, DTH and pay-per-view undertakings must contribute to a fund for the production of quality Canadian programs.

The Panel agrees that only quality Canadian films and TV programs will find success, critically and commercially, in foreign markets. The Panel would hope that, with increased funding,

the result would be a significant boost to exports of Canadian productions.

The Panel does not have sufficient evidence, however, to support the claims of Power DirecTv that its distribution service would significantly increase the export of Canadian programs. The CRTC should assess any such export benefits when considering the licence applications of DTH pay-per-view programming services.

**The CRTC
should assess
any such
export benefits
when
considering
the licence
applications
of DTH
pay-per-view
programming
services.**

9 ■ Technical Standards

In addition to the public consultation currently under way with respect to a DVC standard, what further Government support can be provided to the industry's efforts to establish common and interoperable technical standards for advanced broadcasting services?

What impact would the use of different technologies by Canadian DTH service providers have on their ability to compete with foreign systems?

Industry Canada has expressed support, in a Canada Gazette Notice, for the efforts of Advanced Broadcasting Systems of Canada (ABSOC) towards open, non-proprietary system solutions for digital television, and sought comments on recommendations put forward by ABSOC for a DVC standard. It appears that Canadian-based DTH undertakings will use technology similar to, but not compatible with, American DTH undertakings.

The issue of technical standards is complex. Past experience indicates that market participants tend to be reluctant to adopt standards compatible with potential competitors. The result often leads to confusion and higher prices for consumers in the short term while one technology establishes market dominance. Good examples of this are the rivalry between the VHS and Betamax video cassette recording standards, and the rival DOS and Macintosh computer operating standards.

The Commission has said that it encourages industry participants to adopt common digital video compression standards, but has not issued guidelines to ensure such standards are adopted. Unfortunately, it appears that there is little solid agreement within ABSOC on industry-wide standard for Canada. The opposite appears to be the case. The lack of agreement appears to be, at least in part, due to corporate strategies and a concern about developments in the U.S. market.

Lack of compatibility will impede true competition, because once consumers make an initial layout for hardware equipment, it is unlikely they will make another investment to switch to a competing service. As a result, competition will be limited – unless a rental market is developed for satellite receiver-decoder units – to the pre-purchase marketing phase of the business, not in the provision of programming services.

The Panel notes that Industry Canada has the authority to establish technical standards intended to further the policy objectives of the *Telecommunications Act* and to require the CRTC to give them effect.

10 ■ Use of Canadian Satellite Facilities

What are the advantages and disadvantages of requiring the exclusive use of Canadian satellites for services made available in Canada?

Are current policies governing the use of domestic satellite facilities for domestic and trans-border traffic still appropriate in the context of DTH satellite distribution undertakings?

In both Canada and the U.S., long-standing policies seek to ensure the use of domestic satellite facilities for domestic traffic. Canada and the U.S. have in place agreements, however, whereby cross-border satellite traffic may be carried on satellites from either country, with arrangements

to be negotiated by satellite operators in each country. Telesat has a mandate to ensure that Canadian satellite facilities obtain an equitable share of cross-border traffic.

The *Gazette Notice* stated that, in the increasingly competitive, integrated North American market,

“Canadian service providers, including program creators, should have access to a number of competitive and cost-effective means of delivering their products to Canadians and abroad. From a business perspective, the means of distribution should be as efficient, effective and economical as possible, and competition is the best way of achieving this objective.”

Section 7(e) of the *Telecommunication Act* stipulates that a Canadian telecommunications policy objective is “to promote the use of Canadian transmission facilities for telecommunications within Canada and between Canada and points outside Canada.” Section 7(f) of the *Telecommunications Act* refers to the necessity “to foster increased reliance on market forces for the provision of telecommunications services and to ensure that regulation, where required, is efficient and effective.”

The Panel notes that Canadian cable companies use Canadian satellites to receive and distribute Canadian signals, but may and do use foreign satellites to import foreign signals authorized for distribution in Canada. The Panel also notes that, in the early 1980s when cable companies asked for regulatory permission to receive U.S. signals directly from American satellites, the Commission authorized this against the expressed wish of Telesat Canada. It is therefore surprising that, in 1994, the CRTC Exemption Order obliged DTH undertakings to use Canadian satellite facilities for *all* their signals.

Telesat Canada, perhaps the party most affected by this issue, argued in its brief to this policy review

Canadian cable companies use Canadian satellites to receive and distribute Canadian signals, but may and do use foreign satellites to import foreign signals authorized for distribution in Canada.

that, as a minimum condition, Canadian channels should be obliged to use Canadian satellites. Telesat added that, as a "logical extension" of this principle, Canadian satellites should be the required feeds for Canadian cable TV, DTH and other distribution systems seeking to distribute authorized U.S. and foreign signals in Canada. It should be noted that Telesat stopped short of insisting on exclusive use of Canadian satellites for all signals, as is set out in the CRTC Exemption Order. Neither do Canadian cable companies agree with the provision in the Exemption Order making exclusive use of Canadian satellites mandatory.

The Canadian Cable Television Association, for example, supports mandatory use of Canadian satellites for *Canadian* programming.

The Panel notes that established policy requires broadcast distributors to use Canadian satellite facilities for *Canadian-originated* programming. The Panel therefore recommends that, to the extent that foreign signals, specialty services and superstations may be received by cable systems directly from foreign satellites, the Commission shall apply the same rules to DTH distributors.

SPECIALTY SERVICES

Specialty services reflect the trend towards "narrowcasting" with special-interest channels devoted to niche areas such as music, sports, news, or arts programming. Specialty channels are usually offered by cable companies on a discretionary basis at an additional cost to subscribers. Canadian viewers have access to licensed Canadian and authorized American specialty channels.

Chapter III: Licensing for DTH Broadcasting Undertakings

Licensing authority is the principal instrument to give effect to the broadcasting policy of the Parliament of Canada. For this reason, it should be a fundamental principle that broadcasting undertakings whose impact on the Canadian broadcasting system may be significant should be subject to a formal licensing procedure.

This is not now the case with the CRTC's exemption of DTH satellite distribution undertakings. As the Panel noted in the Introduction to this report, the Commission's Exemption Order (CRTC 1994-111) effectively exempted DTH satellite services from licensing requirements normally imposed on other broadcasting distribution undertakings.

Some hold the view that exemptions issued by the Commission represent a necessary form of deregulation. Until recently, forbearance from licensing was limited to broadcast undertakings whose impact on the broadcasting system was deemed minor or peripheral. Exemptions were thus accorded to closed-circuit video programs in hotels, master antenna television systems for multiple dwelling buildings, low-power radio services, and the like. This approach has been in strict accordance with the *Broadcasting Act*, which states in Section 9(4) that the Commission can exempt from licensing broadcasting undertakings where compliance with licensing "will not contribute in a material manner to the implementation of the broadcasting policy" of Canada.

There has been, however, a very recent tendency on the part of the Commission to proceed by way of exemption. Many observers have called into question the CRTC's increased recourse to exemption.

Indeed, CRTC exemptions in the recent past have provoked considerable controversy and public debate. The CRTC's exemption of DTH undertakings was followed by two other exemptions. First, on 7 November 1994 the Commission issued an exemption for TV advertising "infomercials". Second, on 13 January 1995 the regulator issued an exemption for video games.

Many interested parties have expressed the view – both to the CRTC convergence hearings and to this policy review – that this recent regulatory tendency towards exemption is troubling. Some have argued that it reveals an abdication of regulatory responsibility on the part of the Commission to deal effectively with new technologies and services whose impact on Canadian society remain uncertain. Others have noted that exemptions can create situations where exempted undertakings are accorded unfair advantages over broadcasting undertakings which must meet onerous licensing obligations. These concerns raise serious questions about the chosen mode of operation of Canada's broadcasting regulatory authority.

These questions are exacerbated by another fundamental problem: CRTC exemptions are not subject to appeal to the Governor in Council.

Some parties have argued that exemptions should be preceded by full and open public hearings. Others insisted that CRTC exemptions should not be a substitute for licensing, for licensing by exemption is a denial of natural justice. It was also suggested that only those services that do not fulfill a cultural mandate and cannot benefit from Canadian content rules should be subject to

*The
Commission
can exempt
from licensing
broadcasting
undertakings
where
compliance
with licensing
"will not
contribute in a
material
manner to the
implementation
of the
broadcasting
policy" of
Canada.*

exemption. The Competition Bureau warned, moreover, that increased recourse to exemption would likely lead to challenges as new technologies proliferate and questions related to fair competition become paramount. This would be particularly relevant – as was the case with DTH undertakings – where one supplier benefits from the exemption while a potential competitor is denied market access except through licensing.

The Commission itself was of the view, when DTH satellites were first envisaged nearly a decade ago, that licensing was the proper way to proceed. **When announcing a regulatory policy for DTH undertakings in 1987, the Commission stated that DTH undertakings must apply for a licence and that the method of regulation for these undertakings would be by condition of licence.** At that time, the Commission was evidently sensitive to the concerns of the cable industry that DTH could pose a commercial threat to existing cable television, especially if DTH undertakings were left unregulated.

When the Commission issued its proposed DTH exemption order on 2 March 1994, it apparently had reversed its position on this matter. Instead of licensing DTH undertakings, the Commission was now clearly contemplating an exemption from licensing for such undertakings. While the Commission recognized the importance of DTH broadcasting in the Canadian broadcasting system, the regulator said it still felt confident that an exemption was justified. The Commission stated:

“Establishing exemption criteria may provide an appropriate degree of regulation for Canadian DTH distribution undertakings, while ensuring that such DTH services contribute to achieving the objectives of the Act. To the extent that an exemption approach may facilitate the development of new Canadian DTH undertakings by removing such licensing requirements,

such undertakings may also...(offer) an attractive Canadian alternative to emerging non-Canadian direct broadcast satellite services.”

In issuing its Exemption Order, the Commission set only minimal obligations for DTH undertakings. While DTH undertakings were obliged to offer a preponderance of Canadian channels, no financial contributions to Canadian program production were required. The

Commission moreover demurred from using its statutory authority to guarantee fair access to programming by DTH distributors. DTH undertakings were also permitted to offer their services to cable companies. DTH undertakings were limited, however, to channels authorized for distribution in Canada and were also not allowed to originate their own programming. The Exemption Order also stipulated exclusive use of Canadian satellite facilities for the Canadian DTH market. The effect of the Exemption Order was effectively to exclude one potential Canadian DTH distributor, Power DirecTv, while favouring the market entry of another operator, Expressvu.

The effect of the Exemption Order was effectively to exclude one potential Canadian DTH distributor, Power DirecTv, while favouring the market entry of another operator, Expressvu.

The Panel believes that licensing, if used properly, does not have to constitute a barrier to expeditious market entry. In the past, the Commission has shown, in certain cases, great flexibility by proceeding expeditiously with licensing.

Exemption should not be a substitute for regulation. The Panel therefore concludes that, for the following reasons, a formal licensing procedure is the appropriate instrument for DTH undertakings:

- The *Broadcasting Act* envisages that formal licensing should, as a general rule, apply to broadcasting undertakings whose economic and cultural impact may be significant. DTH

broadcasting is a new distribution technology that will constitute an important part of the Canadian broadcasting system.

- The *Broadcasting Act* envisages that, through formal licensing, the basic test of fairness for all applicants is met. Full and open licensing procedures ensure the integrity of the regulatory system.
- The *Broadcasting Act* accords the Governor in Council powers of review over CRTC licensing decisions. When the Commission proceeds by way of exemption, the Governor in Council is deprived of this fundamental power.
- Formal licensing sets specific conditions of performance. Exemption orders do not impose the same degree of regulatory burden. Thus when some applicants are licensed and others are exempted, the

resulting uneven regulatory burden may put licensees at an unfair competitive disadvantage.

- With formal licensing, licensees are obliged to come before the CRTC on a regular basis for licence renewals. Licences cannot be revoked if licensees meet their conditions of licence and abide by appropriate regulations.
- Formal licensing can be used efficiently to expedite market entry while applying the same conditions on all applicants, thus avoiding the claim that one or more suppliers were unfairly excluded.

The Panel concludes, therefore, that given the importance of DTH satellite distribution in the Canadian broadcasting system, a formal licensing procedure is the appropriate regulatory instrument for DTH satellite undertakings.

***The Panel
believes that
licensing, if
used properly,
does not have to
constitute a
barrier to
expeditious
market entry.***

Conclusion and Recommendations

The Panel takes the view that, while the long-term impact of DTH broadcasting on the Canadian broadcasting system is difficult to predict, satellite TV will likely have an important effect on Canadian television in the coming years.

The emergence of DTH broadcasting comes at a time of dramatic technological change, which is stimulating competition and increases the possible ranges of choices for viewers. Indeed, Canadians clearly have expressed an interest in satellite TV as a competitive alternative to other delivery systems such as cable.

By fostering competition in the broadcasting market while at the same time ensuring continued funding of Canadian programs, a DTH policy framework can maintain the delicate balance between the objectives of competition and the objectives of cultural policy. Competition must take place among DTH distributors and among pay-per-view programmers. Licensing procedures and conditions must reflect this.

The DTH Policy Review Panel therefore makes the following recommendations, which can be found in the attached Annex.

First, the Panel recommends that:

- DTH satellite distribution undertakings and DTH pay-per-view programming services should each be subject to a formal licensing procedure.

With respect to *DTH satellite distribution undertakings*, the Panel recommends that the Government advise the CRTC that a number of conditions of licence should apply to such undertakings, including the following:

- Competition should be encouraged among DTH distribution undertakings. No arbitrary limitation should be put on the number of licensees, provided they meet the conditions stated in the attached Annex;

- DTH distribution undertakings should be subject to the same overall rules as cable with respect to Canadian ownership and effective control and the distribution of Canadian and non-Canadian programming services;
- DTH distribution undertakings should be required to contribute 5% of gross revenues, or at least the same level as cable, to a government-designated, independently administered Canadian program production fund;
- DTH undertakings should be governed by the same rules as cable regarding the particular programming services and satellites that may be used for distribution of DTH services to subscribers, and in particular, no DTH undertaking should be prohibited from distributing a licensed pay-per-view service for the sole reason that the pay-per-view service may be using a foreign satellite for distribution of its service;
- DTH distribution undertakings should be assured fair and equitable access to program services distributed by other distribution undertakings, such as cable, and should be required to give fair access to program services.
- DTH distribution undertakings should be required to conform to established policy requiring them to use Canadian satellite facilities for Canadian-originated programming;
- With respect to pay-per-view services, DTH distribution undertakings should be restricted to carrying services supplied by pay-per-view programming undertakings licensed for DTH purposes;
- DTH distribution undertakings should be eligible to apply for a licence to supply DTH-specific pay-per-view services on the same terms and conditions as other DTH pay-per-view licensees;

- DTH distribution undertakings should be required to carry at least one French-language pay-per-view programming service when such a service is licensed for DTH distribution;

With respect to *DTH pay-per-view programming services*, the Panel recommends that the Government advise the CRTC that a number of conditions of licence should apply to such services, including the following:

- Competition should be encouraged among DTH pay-per-view programming services. No arbitrary limitation should be put on the number of licensees, provided they meet the conditions stated in the attached Annex;
- DTH pay-per-view programming services should be required to contribute 5% of gross revenues to the designated Canadian production fund, and meet the same conditions of licence as those applicable to pay-per-view programming services on cable;
- DTH pay-per-view programming services should be required, as a condition of licence, to acquire any rights for pay-per-view programming in Canada on a strictly non-exclusive basis.

Finally, to give effect to all the preceding conditions, the Panel recommends that the Government direct the CRTC:

- to take, immediately upon the coming into force of this Direction, all necessary and appropriate steps to ensure that no person be

authorized to carry on a DTH undertaking by any means other than by being licensed for that purpose.

In order to give effect to the Government's order, the Panel has attached draft directions to the CRTC, pursuant to Section 7 of the *Broadcasting Act*, setting out specific licensing criteria for DTH satellite distribution undertakings and DTH pay-per-view programming services. The criteria specified in the attached Annex are not intended to be exhaustive or to limit the CRTC's discretion to impose further requirements or conditions of licence in regard to both DTH distribution undertakings and DTH pay-per-view programming undertakings. In fact, the Panel is favourably disposed towards various conditions attached to the operation of DTH undertakings specified by the CRTC in its Exemption Order, such as the application of specific minimum video and audio and close-captioning standards to DTH pay-per-view programming and the application of cable tiering and linkage rules to DTH operations. The Panel considers that these kinds of conditions and criteria should be left to the CRTC to fashion and impose, in its discretion, in the context of issuing licences for DTH undertakings.

Annex I: Proposed Policy Directions to the CRTC

1. Proposed Direction Concerning DTH Satellite Distribution Undertakings.

WHEREAS all classes and types of satellite broadcasting undertakings play a significant role in the implementation of the broadcasting policy for Canada set out in subsection 3(1) of the Broadcasting Act;

WHEREAS Direct-to-Home Satellite Distribution Undertakings will become an increasingly important primary and alternative means for the distribution of Canadian programming services, in both official languages, as well as of foreign programming services to subscribers in all parts of Canada;

WHEREAS Direct-to-Home Satellite Distribution Undertakings can, if appropriately regulated, develop into an important vehicle for the distribution of Canadian pay-per-view services as well as other new video services and thereby make significant contributions to the development of independently-produced Canadian programming;

WHEREAS such Direct-to-Home Satellite Distribution Undertakings should be allowed unrestricted market entry through licensing, subject to appropriate requirements, including their contribution to the development of programming, in order to provide pay-per-view services and other Canadian and foreign programming services in competition with each other and with other distribution undertakings that provide programming services to Canadians;

AND WHEREAS it is in the public interest to have DTH distribution undertakings licensed in Canada as soon as possible;

THEREFORE, HIS EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Minister of Communications, pursuant to section 7 of the Broadcasting Act,* is pleased hereby to make the annexed Order issuing directions to the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission respecting policy for the licensing of Direct-to-Home (DTH) Satellite Distribution Undertakings.

* S.C. 1991, c. 11

ORDER ISSUING DIRECTIONS TO THE CANADIAN RADIO-TELEVISION AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION RESPECTING POLICY FOR THE LICENSING OF DIRECT-TO-HOME (DTH) SATELLITE DISTRIBUTION UNDERTAKINGS

Short Title

1. This Order may be cited as the Directions to the CRTC (*Direct-to-Home (DTH) Satellite Distribution Undertakings*) Order.

Interpretation

2. In this Order,

“Class 1 cable licensee” means a holder of a Class 1 cable licence within the meaning of paragraph 8(a) of the *Cable Television Regulations, 1986*; (*télédistributeur de classe 1*)

“CRTC” means the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission; (*CRTC*)

“DTH distribution undertaking” means a Direct-to-Home (DTH) Satellite Distribution Undertaking; (*entreprise de distribution par SRD*)

“DTH pay-per-view television programming undertaking” means a pay-per-view television programming undertaking licensed to provide pay-per-view services for distribution to subscribers through a licensed DTH distribution undertaking; (*entreprise de programmation de télévision à la carte par SRD*)

“other distribution undertakings” includes cable distribution, Satellite Master Antenna Television (SMATV) and radiocommunication distribution undertakings that are licensed or exempted by the CRTC from the requirement for a licence under section 9 of the *Broadcasting Act*; (*autres entreprises de distribution*)

“pay-per-view television programming undertaking” means a pay television programming undertaking that provides a general interest pay-per-view service. (*entreprise de programmation de télévision à la carte*)

Directions

3. The CRTC is hereby directed to ensure, by appropriate means, that, with respect to the operation of a DTH distribution undertaking,

(a) the same rules that are in effect for other distribution undertakings govern the selection of particular Canadian and foreign programming services that are offered by the undertaking to its subscribers;

(b) the undertaking’s subscribers are able to receive signals distributed by the undertaking directly from any satellite the program-carrying signals of which may be received directly by other distribution undertakings for redistribution to their subscribers;

(c) the undertaking is subject to the same rules as other satellite broadcasting undertakings in respect of the use of Canadian satellites for the distribution of Canadian programming services to its subscribers;

(d) the undertaking contributes financially, on an annual basis, to the independent production of Canadian programming to the same extent that Class 1 cable licensees are required to contribute to community programming;

(e) the undertaking is not prevented from or impeded in distributing to its subscribers the same or equivalent programming services offered by other distribution undertakings as a result of contracts or arrangements entered into by other licensees for the acquisition of rights to the distribution or exhibition of such programming services via other distribution undertakings within Canada;

(f) the undertaking is prohibited from distributing any pay-per-view service other than that offered by a DTH pay-per-view television programming undertaking;

(g) the undertaking is not prohibited from distributing a pay-per-view service referred to in paragraph (f) for the sole reason that a foreign satellite is to be used for the delivery of part of that pay-per-view service;

(h) where the undertaking decides to distribute English-language pay-per-view services, the undertaking is required to distribute French-language pay-per-view services; and

(i) the undertaking is prohibited from originating any programming.

4. In order to give effect to this Order, the CRTC is hereby directed

(a) not to authorize any person or class of persons to carry on a DTH distribution undertaking other than by means of a licence issued by the CRTC for that purpose; and

(b) to take, immediately on the coming into force of this Order, all necessary and appropriate steps to ensure that no person is authorized to carry on a DTH distribution undertaking by any means other than a licence.

5. The CRTC is hereby further directed not to refuse to issue a license to an applicant to carry on a DTH distribution undertaking for the sole reason that the applicant holds a license to carry on a DTH pay-per-view television programming undertaking.

6. The CRTC is hereby further directed to call for applications for a licence to carry on a DTH distribution undertaking within 90 days after the day on which this Order comes into force and, thereafter, to schedule a public hearing to consider those applications at the earliest time practicable.

2. Proposed Direction Concerning Pay-per-view Television Undertakings.

WHEREAS pay-per-view services will become an increasingly important vehicle for the exhibition of feature films and other television programming and an increasingly important source of financial contribution to the development of independently-produced Canadian programming;

AND WHEREAS pay-per-view television programming undertakings should be allowed unrestricted market entry through licensing, subject to appropriate requirements, including their contribution to the development of programming, in order to provide to their subscribers, in competition with each other, the widest range of Canadian and foreign feature films and other programming;

THEREFORE, HIS EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Minister of Communications, pursuant to section 7 of the Broadcasting Act*, is pleased hereby to make the annexed Order issuing directions to the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission respecting policy for the licensing of pay-per-view television programming undertakings that provide services through Direct-to-Home (DTH) Satellite Distribution Undertakings.

* *S.C. 1991, c. 11*

**ORDER ISSUING DIRECTIONS TO THE CANADIAN RADIO-TELEVISION AND
TELECOMMUNICATIONS COMMISSION RESPECTING POLICY FOR THE LICENSING OF
PAY-PER-VIEW TELEVISION PROGRAMMING UNDERTAKINGS THAT PROVIDE SERVICES
THROUGH DIRECT-TO-HOME (DTH) SATELLITE DISTRIBUTION UNDERTAKINGS**

Short title

1. This Order may be cited as the *Directions to the CRTC (Direct-to-Home (DTH)) Pay-Per-View Television Programming Undertakings Order*.

Interpretation

2. In this Order,

“CRTC” means the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission; (*CRTC*)

“DTH distribution undertaking” means a Direct-to-Home (DTH) Satellite Distribution Undertaking; (*entreprise de distribution par SRD*)

“DTH pay-per-view television programming undertaking” means a pay-per-view television programming undertaking licensed to provide pay-per-view services for distribution to subscribers through a licensed DTH distribution undertaking; (*entreprise de programmation de télévision à la carte par SRD*)

“other pay-per-view television programming undertakings” means pay-per-view television programming undertakings that provide general interest pay-per-view television programming via satellite to cable affiliates; (*autres entreprises de programmation de télévision à la carte*)

“pay-per-view television programming undertaking” means a pay television programming undertaking that provides a general interest pay-per-view service. (*entreprise de programmation de télévision à la carte*)

Directions

3. The CRTC is hereby directed to establish a class of licences in respect of the carrying on of a pay-per-view television programming undertaking.
4. The CRTC is hereby further directed, in the exercise of its authority to issue, amend, renew, suspend or revoke any licence of the class of licences, referred to in section 3, in respect of the carrying on of a pay-per-view television programming undertaking

(a) to prohibit, by appropriate means, the undertaking from acquiring exclusive rights to pay-per-view distribution of feature films and other programming within Canada;

(b) to require, by appropriate means, the undertaking to contribute financially, on an annual basis, to the independent production of Canadian programming in the same manner and to the same extent as that required of other pay-per-view television programming undertakings, which financial contribution shall be not less than 5% of gross annual revenues;

(c) taking into consideration the total number of channels over which the undertaking's service is offered, to apply rules that are comparable or equivalent to those rules in effect in respect of other pay-per-view television programming undertakings and that pertain to the annual exhibition ratios of Canadian to foreign films and events, the annual minimum numbers of Canadian films and events to be exhibited and the remittances to be paid by the undertaking to rights holders for the Canadian films and events it exhibits;

(d) to apply the CRTC rules governing sex-role portrayal and the depiction of violence to the programming exhibited by the undertaking;

(e) to ensure, to the same extent as for other pay-per-view television programming undertakings, that the Canadian films and video programming exhibited by the undertaking have been produced by independent production companies; and

(f) not to prohibit the utilization of foreign satellites for the distribution of part of the undertaking's programming to subscribers through a DTH distribution undertaking; and

(g) not to refuse to issue a licence to an applicant for the sole reason that the applicant holds a licence to carry on a DTH distribution undertaking.

Annex II: Contributors

PUBLIC SUBMISSIONS PHASE 1

Closing date:

January 10, 1995

- | | | |
|--------------------------------------|---|-------------------------------|
| 1. J. Van Hoom | 39. John Newland | 84. Unreadable name |
| 2. R. Baldwin | 40. Jan Uhde | 85. Matthew Bazoian |
| 3. T.I. Millen | 41. Marilyn Parsons | 86. Jane Millgate |
| 4. Dorothy & A.H. Carruthers | 42. John Paul Watman | 87. Mike Merriam |
| 5. Don E. Rogalsky | 43. Michael Z. Seals & Dr. Lois Etherington | 88. Mrs. J. Clappison |
| 6. Phillip Wallis | 44. John R. Boon | 89. John Buckton |
| 7. Kathie Kinisky | 45. Peter T. Miller | 90. Eric Van Velzen |
| 8. Perry Morin | 46. Alan G Laughlin | 91. Edna M. Ralston |
| 9. Jerzy Jastrzebowski | 47. M. Fenwick | 92. Len Tobias |
| 10. Richard Vincent | 48. Robert Slaven | 93. Michael D. Bovaird |
| 11. Gordon & Dorothy Anderson | 49. Don A. Panttila | 94. R.C. McLeod |
| 12. Michael Dinnick | 50. Paul Richardson | 95. Harry J. Waisglass |
| 13. Robert Kobenter | 51. Ed Bernacchia | 96. Werner Eisele |
| 14. Daren Janes | 52. Allan E. Paul | 97. Sydney E. Woolnough |
| 15. Mike Waterman | 53. R. Kyle Friesen | 98. Harold F.G. Stevens |
| 16. David Ormandy | 54. Peter Reid | 99. Maurice Francen |
| 17. John van den Hoven | 55. Barry D. Lewis | 100. John Sutherland |
| 18. J.A. Chadha & Elizabeth Paterson | 56. Rick Harvey | 101. Thomas F.C. Cole |
| 19. Anthony Charles Dyson | 57. Ian Brodie | 102. Mark Di Felice |
| 20. Patrick A. Vice | 58. Todd Jeffrey Weiler | 103. Stan Cummings |
| 21. Keith Edwards | 59. Jean-Daniel Begin | 104. George E. Cutler |
| 22. Marc Seeman | 60. Stephen Tanny | 105. Michael Klupsch |
| 23. W.R. Church | 61. Dick Huddleston | 106. Marilyn & Bill McGilvray |
| 24. Graeme Hill | 62. A. Lomaga | 107. Thomas D. Lord |
| 25. David Cross | 63. Bob Kyrliuk | 108. John Robson |
| 26. Albert Galpin | 64. Peter B. Dent | 109. Dee & Tony Phillips |
| 27. Allan Barsky | 65. Frank Jackson | 110. M.J. Marriott |
| 28. Murray J. Notkin | 66. Riva Flexer | 111. Ross Vipond |
| 29. Gary B. Rollman | 67. Hap Stelling | 112. W. Vandersanden |
| 30. Peter A. Taylor | 68. Tom Brownrigg | 113. Frederick Bowers |
| 31. Geoff Lane | 69. J.D. Randall | 114. Roderick J. MacLennan |
| 32. Frank Kuschneret | 70. J.R. Swift | 115. Thomas E. Palmer |
| 33. Chuck Ingerman | 71. Richard J. Thomas | 116. George Leigh |
| 34. Mark Nahimy | 72. Philip M. Stolze | 117. Tom Monaghan |
| 35. Heather Hood | 73. Beverly Lawson | 118. K. Hobby |
| 36. Helen Guest | 74. J. Bradford | 119. R.Wm. C. Stevens |
| 37. D. Simon | 75. H. Boas | 120. Ian Murray |
| 38. Jake Bamford | 76. Jack Bode | 121. K.R. Smith |
| | 77. Patricia Meadows | 122. E.M. Gillespie |
| | 78. Lloyd Larson | 123. Tom Brooks |
| | 79. Lee Lester | 124. Edward C. Hillard |
| | 80. Jef Turchinsky | 125. Greg Hills |
| | 81. Norman Klenman | 126. Fred D. Dolbel |
| | 82. Mary A. Mayo | 127. Daniel Noonan |
| | 83. A. Hanna & M.D. Fein | 128. Bob Delaney |
| | | 129. Shawn C. Sanson |

- | | | |
|-------------------------------------|---|-------------------------------|
| 130. M. Shougee | 175. Allan Hammond | 220. Allan Magee |
| 131. Phillip, Margaret & Joan Groff | 176. Wallace Halladay | 221. Nathalie L. Dawson |
| 132. Brian Gronley | 177. George Zurakowski | 222. Joan W. Cherry |
| 133. Gary A. Potts | 178. Dayle Hogg | 223. J. Garry Lewis |
| 134. Andrew Gory | 179. Marcis Esmits | 224. Patrick McParland |
| 135. Grace Hartleib | 180. Herb J. Moor | 225. James H. Beatty |
| 136. Paul Green | 181. Sam Metalin | 226. H. Stewart Ladd |
| 137. D. Gallagher | 182. Genia | 227. W.A. Johnstone |
| 138. George & Audrey MacLellan | 183. Harold Wells | 228. A.J. Humphries |
| 139. Ian MacNabb | 184. Condominium Cable Communications (C-3) Committee | 229. L. Markus |
| 140. Paul F. Williams | 185. Norsat International | 230. Michael Gavin |
| 141. Jim Kullman | 186. Robert S. Coatsworth | 231. Frank T. Clifton |
| 142. Bill & Marg Beam | 187. Saskatchewan Provincial Secretary - Government of Saskatchewan | 232. John Smyth |
| 143. Mr. & Mrs. Anthony Andres | 188. Walt Michalsky | 233. R.D. Williamson |
| 144. Boyde Gill | 189. Mary & Reginald Reynolds | 234. Max L. Haggett |
| 145. W.F. Reid | 190. Ian Williams | 235. E.R. Bishop |
| 146. R.A. Wislon | 191. Bruce Kitchener | 236. John D. Pawling |
| 147. Jon D. Sagfeld | 192. David R. Moreira | 237. H.H. Hunter |
| 148. Joan Erskine | 193. Leona F. Bennett | 238. Murray Bryne |
| 149. Susan Moger | 194. Mrs. Douglas McFarlane | 239. L. Andrew Szep |
| 150. Garry Smith | 195. M.F. Nicholson | 240. Evelyn Tipson |
| 151. Donna E. Eden | 196. Joyce & Joe Rosenthal | 241. Zain S. Shah |
| 152. Bruce H. Reid | 197. Dave Lewis | 242. D. Wells |
| 153. David Harris | 198. J.N. Lilley | 243. Walter Boyes |
| 154. Doug Bum | 199. Mike Clancy | 244. John R. Finnie |
| 155. Stanley O'Brien | 200. Steve Ziris | 245. Laurie & Matthew Jackson |
| 156. W.H. Eatock | 201. Lawrence Kirby | 246. I. Freeland |
| 157. William A. Parish | 202. Donald F. Mountfort | 247. Anne & Don McCuaig |
| 158. Cyril Kalfin | 203. Gord Vaxvick | 248. Gordon Coverley |
| 159. Alan R. Willis | 204. Sharon MacFarlane | 249. Kathy & Eric Hodgson |
| 160. Bob Ruggles | 205. William G. Sutton | 250. John English |
| 161. Anne L. Brewster | 206. W.G. Edmonds | 251. Arthur Edward Pearce |
| 162. Neil A. & Shirley Macdougall | 207. Lionel S. Such | 252. Elizabeth Ballantyne |
| 163. J.H. & D.M. Wenman | 208. Gerald L. Atyeo | 253. W.W. Good |
| 164. Heinz G. Homell | 209. Mary & James Webster | 254. George Best |
| 165. Carolyn Stifanson | 210. Mark Shnier | 255. J. Martinek |
| 166. W.B. Ettie | 211. D.B. Dunn | 256. Mr. Gregory |
| 167. J.R. Crust | 212. Fred E. Byrans | 257. Barbara Lamont Fisher |
| 168. John C.C. MacIntosh | 213. Anthony Michael Walsh | 258. D. McDermott |
| 169. Philip Fites | 214. Mr. & Mrs. W. Moquin | 259. H. Schmidt |
| 170. William J. Conner | 215. Donald G. Cook. | 260. Hugh McCulloch |
| 171. Dimitri Vekris | 216. Andris Rode | 261. D. William Morash |
| 172. Dr. & Mrs. J.G. Lenard | 217. R. Whyte | 262. Natalie Litwin |
| 173. Jack Gray | 218. H.F. Bailey | 263. Patricia Patterson |
| 174. Terry Jones | 219. Mamie Bell | 264. Charles M. Jeffs |
| | | 265. Nat & Irene Blair |
| | | 266. D.K. Sherry |
| | | 267. Brian McKeen |
| | | 268. Paul Stars |

269. John G. Middlemas
270. K.C. O'Brien
271. Christina Watson
272. Sylvia & David Main
273. H. Kane
274. Molly Breet
275. R.W. Langford
276. Karl Kondat
277. R.W. Adams
278. Neil Fiertel
279. Greg van Koughnett
280. J.W. Eades
281. F.J. Collins
282. Andrew M. Reid
283. Carol Rosenthal
284. Gordon Elliott
285. Philip G. Robins
286. C. Griffiths
Elizabeth Schmeler
Peter Coxe
Mildred Flint
Barbara & Philip Lamb
Mr. & Mrs. Victor Bongun
Ruth Sherwood
S. & N. McCormick
Georgette Joyce
Peter Antonero
Betty More
Tom & Betty Boyd
Shirley & Bill Bates
Mary McFarland
287. Orville Lyttle
288. Drew Williams
289. Barrie Wallace
290. Raymond Rodgers
291. Chris Skene
292. Audrey J. White
293. Stephen L. Ross
294. A. G. Moreton
295. Ronald B. Dewhurst
296. R.J. Todd
297. Chum Limited
298. Craig S. Fleisher
299. SOCAN
300. TVOntario
301. Stanley Y.T. Wan
302. Canadian Independent
Record
Production Association
303. Superior Communications
Ltd.
304. Radio Advisory Board
305. Canadian Film & TV
Production
Association
306. Global Television Network
307. Shaw Communications
308. Molson Breweries
309. ASTRAL
310. Telesat Canada
311. Competition Bureau -
Industry Canada
312. Canadian Recording
Industry
Association
313. Canadian Cable Television
Association
314. Expressvu Inc.
315. CANCOM
316. Canadian Satellite Users
Association
317. Pat Kiernan
Communications
318. Satellite Communications
Association of Canada
319. Super Channel
320. Union des Artistes
321. Rogers Cablesystem
Limited
322. Directors Guild of Canada
323. George Tiviluk
324. Jim McHugh
325. Leslie B. Benson
326. Martin Janzen
327. Linda Leon
328. A. Melikian
329. S. Currie
330. W.B. Downey
331. Peter Kohl
332. Stentor
333. Fifth Dimension
Communications
334. James Bodi
335. Petition - Don Carmichael
336. Tim Foley
337. Jean & S. Chadder
338. Connie Parsons
339. Power DirecTV
340. Cogeco Inc.
341. ADISQ
342. Consumers' Association of
Canada
343. Mrs. Lynda Morozuk
344. W.G. De Hart
345. Randy Alfred
346. G.D. Pattison
347. Glenn Janse
348. Beryl & Vern Castle
349. R.J. Daniells
350. Alexander & Rosalind
Slider
351. W.H. Biggs
352. Showcase Television Inc.
353. Friends of Canadian
Broadcasting
354. YTV Canada Inc.
355. Labatt Communications
Inc.
356. Wall Communications
Inc.
357. G.C. Blair Baillie
358. Francis Lemieux
359. Edward A. Walker
360. Tammy Scott
361. Richard & Elaine Price
362. Marjorie Meloche
363. E. Garrod & W. Hayfield
364. The Canadian Association
of Broadcasters
365. Canadian Conference of
the Arts
366. Association des
Producteurs de
Films et de Télévision du
Québec
367. Metropolitan Life
368. F.J. Wolfram
369. Petition - Keith Angove
Mr. Ludrey
C. Balkis
David Steinback
Troy Marklin
R. Radith
370. Canadian Association of
Film Distributors and
Exporters
371. Petition - T. Kinna

- A. Jack
 Craig Arheson
 Wally Glawind
 J.R. Harrison
 Julie Weigner
 Tara Dobby
 Rolf J. Wagner
 372. Me. Francine Côté
 (CFCF TV)
 374. Matt Morris
 376. R. Palmer
 377. Pelmorex
 Communications Inc.
 378. Tee-Comm Electronics
 Inc.

PUBLIC SUBMISSIONS PHASE II

Closing date:

February 23, 1995

1. Stephen Markell
2. Marc Paquette
3. Leonard R. Rosenberg
4. David E. Allison
5. Kelly A. Reynolds
6. M.V. Bernier
7. Greg O'Donnell
8. Alan Notte
9. Robin Moulday
10. M. MacIver
11. Roy and Laurel Hafeli
12. W.E. Booth
13. Helen McGurrin
14. L. Richardson
15. Mr. & Mrs. Ken Wingfield
16. Brian Ball
17. Randy Alfred
18. J.R. Williams
19. Arthur Perjul
20. Kenneth C. Brooks
21. John Logan
22. Rudy J. Fliegl
23. John J. Johnston
24. Mr. & Mrs. J.C. Heikens
25. Don Cowie
26. Lawrence Kirby
27. Larry A. Sebelley
28. Aidan & Wynn Blundell
29. R. Moosbrugger
30. Mr. & Mrs. H. Peterson
 Sue Dewhurst
31. Christine Klein
 J. Fusco
 Lethbridge Satellite
 Lindsay Lipton
 Mary Clements
 Roy Clements
 Fiona Gobeil
 Sandy Brown
 Prosatellite Inc.
 Michael R. Furlong
 Doug Howie
 Paramonde
 Raymond Girard
 Gobeille et filles

- Pierre Gobeil
 Owen Dickie
 B. Blackburn & D.
 Dagenais
 Harry Reike
 Mark Thompson
 Joseph Wyger
 Miles Gillrie
 James A. Himbeault
 Archie Dobbins
 John G. McKenney
 John Fowler
 R. Gray
 A. Gregorash
 Video World Inc.
 Can-Al
 FCD Enterprises
 William R. McDonald
 Stephen Porter
 C.W. Ip
 Mills Electronics
 Jack Emack
 C. Jansen
 Scott Pollard
 George Bursa
 Ken Pedersen
 Nedco Westburne
 Ray Deschaine
 John A. MacRadyen
 L. Cayer
 Info-Boutique Ltée
 Elimac Inc.
 Satellite Plus
 Luc Fontaine
 Richard Facette
 Omegasource MTS Inc.
 Henrietta P. Florida
 Richard Turgeon
 Gabriel Bergeron
 Bruce Lamont
 Kevin MacDonald
 Arthur J. Hinkson
 Dale E. Loiselle
 Charles Peebles
 Scott O. Robinson
 Simon Bowler
 Katherine Louise Ritchey
 Ronald S. Price
 Dante Russo
 32. J. Bannister

Peter J. Visima		Luis Farias		63.	Canwest Global System
Brian O'Connell		RVH Equip.		64.	ADISQ
T.E. Arsenault		Patricia Winter		65.	Power DirectTV
U.A. Crawford II		B. Townend		66.	Shaw Communications
A. M. Gafan		G.C. Peters		67.	Atlantis
David Giles		Simon Bowler		68.	CBC
Milton Keshen		Mrs. Ross McPhail		69.	Me Francine Côté
Guy Anderson	33.	Matthew Rapus			CFCF TV
Ivan M. Charvat	34.	Jiri Motycka		70.	Norstar Entertainment
Gerry Lazar	35.	Frances Joaquin			Inc.
Steve Eastwood	36.	John Evdokias		71.	The Canadian Motion
John Van Iterson	37.	R.P. Temoin			Picture
Annette Rubin	38.	Fred C. Sproule			Distributors Association
James Guppy	39.	Robert Kenny		72.	The Canadian Association
Ruth & Bob Marquis	40.	James Bergen			of
Susan Dobson	41.	Ken Nelson			Broadcasters
Norman A. Coates	42.	Barry Cochrane		73.	Satellite Communications
G.P. Banerji	43.	Angie Breitzkreitz			Association
L. MacMillan	44.	Shawn L. Patterson			of Canada
Barry Hughes	45.	David R. Hubley		74.	Allarcom Pay Television
Dave Gordon	46.	Warren McKay			Limited
A. McLean	47.	Association des		75.	Consumers' Association of
L. Meloin		Producteurs de Films			Canada
M. Bray		et de Télévision du		76.	Production La Fête
L. Foster		Québec		77.	Susan A. Thompsom
Shirley Padget	48.	The Writers Guild of			Mayor of Winnipeg
H. Liscombe		Canada		78.	Directors Guild of Canada
Julie Westley	49.	Rogers Cablesystems		79.	Dale Kennedy
Theresa Gravats		Limited		80.	Ross Anderson
C. Hoggett	50.	Lloyd Cluett		81.	F.P. Schneider
A. Patton	51.	Telesat Canada		82.	Steve Pasacreta
Joyce Shaw	52.	Canadian Cable Television		83.	Steven Barrow
Debbie Taylor		Association		84.	Robert & Ruth Marquis
Bob Powell	53.	Friends of Canadian		85.	COGECO
L. Hick		Broadcasting		86.	Alliance of Canadian
J. Guest	54.	CANCOM			Cinema,
Lori Norris	55.	National Film Board of			Television and Radio
Isaac Chung		Canada			Artists
J.D. McCallum	56.	Canadian Satellite Users			(ACTRA)
Monika M. Buckley		Association		87.	John Logan
Steven Vogel	57.	Bureau of Competition		88.	Canadian Association of
Bernie O'Connor		Policy			Film
Albert Kaphepgst		Industry Canada			Distributors and Exporters
John Fretwell	58.	Stentor		89.	YTV
P. Cohen	59.	Labatt Communications		90.	EchoStar
Mary & John Baird		Inc.			Communications
Leo Heffernan	60.	Stanley Y.T. Wan			Corporation
Terry Debono	61.	Expressvu			
J.R. Hamel	62.	Astral Communications			
D.W. Vollmershausen		Inc.			

About the Authors

Gordon Ritchie, *Chairman*

Gordon Ritchie is Chief Executive Officer of Strategico Inc., a consulting firm offering strategic advice on public policies to leading private corporations, industry associations and governments.

Mr. Ritchie served in the Government of Canada for over two decades, as a deputy secretary, deputy minister and ambassador. He was one of the principal architects of the Canada-U.S. free trade agreement.

Mr. Ritchie is a director of Télémédia Inc., Laidlaw Inc. and Cambior Inc. He chairs the board of the Ottawa Heart Institute Foundation, and is also a member of the North American Committee and the C.D. Howe Institute.

Mr. Ritchie was trained in economics, administration and business at Carleton University, l'Ecole nationale d'administration publique, and the Harvard Business School.

Robert Rabinovitch

Robert Rabinovitch is Executive Vice President and Chief Operating Officer of Claridge Inc. He is also Treasurer of the CRB Foundation and the Samuel and Saidye Bronfman Family Foundation.

Mr. Rabinovitch previously was Deputy Minister of Communications and Under-Secretary of State. Prior to that, Mr. Rabinovitch held several positions within the Government of Canada, including Deputy Secretary to the Cabinet for Planning and Assistant Secretary to the Cabinet for Priorities and Planning.

Mr. Rabinovitch has served on several cultural boards, and is currently a director of the KPMG Centre for Government Foundation. He is also a member of the Nunavut Trust financial advisory committee and an officer of the Canadian Jewish Congress (Quebec). Mr. Rabinovitch is a member of several corporate boards, including Cineplex Odeon Corporation.

Mr. Rabinovitch is a graduate of McGill University and the University of Pennsylvania, where he earned an MA and a Ph.D in Economics and Finance.

Roger Tassé, O.C., Q.C.

Roger Tassé practices law in Ottawa as Counsel with the firm Fraser & Beatty. He was Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Canada from 1977 to 1985.

As Deputy Minister of Justice, Mr. Tassé was closely involved in all the federal-provincial discussions that led to the patriation of the Canadian Constitution. Previously, Mr. Tassé was Assistant Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs and Deputy Solicitor General.

Mr. Tassé retired from the public service in 1985 to practice law with the firm, Lang Michener Lash Johnston in Toronto and Ottawa, and with Noël Décary Aubry & Associés in Hull, Quebec. From 1988 to 1991, Mr. Tassé was Executive Vice-President (Legal and Environmental Affairs) of Bell Canada.

Mr. Tassé is a graduate of the Collège Ste-Marie in Montreal, the Université de Montréal, (LL.L.), and the University of Ottawa (D.E.S.D.). He is a member of the Quebec Bar, the Ontario Bar, and the Canadian Bar Association. He chairs the Foundation of the Université du Québec à Hull (UQAH).

Notice biographique des auteurs

Gordon Ritchie,
président

Gordon Ritchie est directeur général de Strategico Inc., société-conseil en politique publique au service des entreprises et des gouvernements.

M. Ritchie a été durant une vingtaine d'années au service du Gouvernement du Canada à titre de sous-secrétaire, de sous-ministre et d'ambassadeur. Il a été l'un des principaux architectes de l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis.

M. Ritchie est directeur de Télémédia Inc., Laidlaw Inc., et Cambior Inc. Il est président du conseil d'administration de la Fondation de l'Institut de cardiologie d'Ottawa et membre du Comité nord-américain et de l'Institut C. D. Howe.

M. Ritchie est diplômé en économie, en administration et en commerce de l'Université Carleton, de l'École nationale d'administration publique et du Harvard Business School.

Robert Rabinovitch

Robert Rabinovitch est vice-président directeur et directeur général de Claridge Inc. Il est aussi trésorier de la Fondation CRB et de la Fondation Samuel et Saidye Bronfman.

M. Rabinovitch a été sous-ministre des Communications et sous-secrétaire d'Etat. Auparavant, M. Rabinovitch avait rempli diverses fonctions dans l'administration du Gouvernement du Canada, notamment sous-secrétaire du Cabinet à la planification et secrétaire adjoint du Cabinet aux priorités et à la planification.

M. Rabinovitch a fait partie du conseil d'administration de plusieurs agences culturelles et il est aujourd'hui directeur du KPMG Centre for Government Foundation. Il est aussi membre du Groupe de travail consultatif des finances du Nunaavut Trust et membre du bureau du Congrès juif du Canada (Québec). M. Rabinovitch est enfin membre de divers conseils d'administration, dont celui de la société Cinéplex-Odeon.

M. Rabinovitch est diplômé de l'Université McGill et détient une maîtrise et un doctorat en économie et en finances de l'Université de la Pennsylvanie.

Roger Tassé, O.C., c.r.

Roger Tassé est avocat-conseil au cabinet d'avocats Fraser & Beatty à Ottawa. Il a été sous-ministre de la Justice et Sous-Procureur général du Canada de 1977 à 1985.

Comme sous-ministre de la Justice, M. Tassé a été associé étroitement aux discussions fédérales-provinciales qui ont conduit au rapatriement de la Constitution du Canada. Auparavant, M. Tassé avait été sous-ministre adjoint du ministère de la Consommation et des Corporations et Solliciteur général adjoint du Canada.

M. Tassé s'est retiré de la fonction publique en 1985 pour pratiquer le droit avec Lang Michener Lash Johnston à Toronto et à Ottawa, et Noel Decary Aubry & Associés à Hull, au Québec. De 1988 à 1991, M. Tassé était vice-président exécutif (affaires juridiques et environnementales) de Bell Canada.

M. Tassé est diplômé du Collège Sainte-Marie de Montréal, de l'Université de Montréal (LL.B.) et de l'Université d'Ottawa (D.E.S.D.). Il est membre du Barreau du Québec, du Barreau de l'Ontario et de l'Association du Barreau canadien. Il est président du conseil de la Fondation de l'Université du Québec à Hull (UQAH).

J. Bannister
 Peter J. Vistima
 Brian O'Connell
 T.E. Arsenault
 U.A. Crawford II
 A. M. Gafan
 David Giles
 Milton Keshen
 Guy Anderson
 Ivan M. Charvat
 Gerry Lazar
 Steve Eastwood
 John Van Iterson
 Annette Rubin
 James Guppy
 Ruth & Bob Marquis
 Susan Dobson
 Norman A. Coates
 G.P. Banerji
 L. MacMillan
 Barry Hughes
 Dave Gordon
 A. McLean
 L. Meloin
 M. Bray
 L. Foster
 Shirley Padgett
 H. Liscombe
 Julie Westley
 Theresa Gravats
 C. Hoggett
 A. Patton
 Joyce Shaw
 Debbie Taylor
 Bob Powell
 L. Hick
 J. Guest
 Lori Norris
 Isaac Chung
 J.D. McCallum
 Monika M. Buckley
 Steven Vogel
 Bernie O'Connor
 Albert Kaphpegst
 John Fretwell
 P. Cohen
 Mary & John Baird
 Leo Heffernan
 Terry Debono
 J.R. Hamel

D.W. Vollmershausen
 Luis Farias
 RVH Equip.
 Patricia Winter
 B. Townend
 G.C. Peters
 Simon Bowler
 Mrs. Ross McPhail
 Matthew Rapus
 Jiri Motycka
 Frances Joaquin
 John Evdokias
 R.P. Temoir
 Fred C. Sproule
 Robert Kenny
 James Bergen
 Ken Nelson
 Barry Cochran
 Angie Breikreitz
 Shawn L. Patterson
 David R. Hubley
 Warren McKay
 Association des
 Producteurs de Films
 et de Télévision du
 Québec
 The Writers Guild of
 Canada
 Rogers Cablesystems
 Lloyd Cluett
 Telesat Canada
 Association canadienne de
 télévision par câble
 Friends of Canadian
 Broadcasting
 Cancom
 Office national du film
 Association canadienne des
 utilisateurs de satellite
 Bureau de la politique de
 concurrence - Industrie
 Canada
 Stentor
 Labatt Communications
 Stanley Y.T. Wan
 Expressvu
 Astral
 Canwest Global System
 ADISQ
 Power DirectTV

66. Shaw Communications
 67. Atlantis
 68. Société Radio-Canada
 69. Me Francine Côté
 CFCF TV
 70. Norstar Entertainment
 The Canadian Motion
 Picture
 71. Distributors Association
 L'Association canadienne
 des radiodiffuseurs
 72. Satellite Communications
 Association
 of Canada
 Allarcom Pay Television
 74. Association canadienne des
 consommateurs
 Productions La Fête
 Susan A. Thompson
 Mayor of Winnipeg
 78. Directors Guild of Canada
 Dale Kennedy
 Ross Anderson
 80. F.P. Schneider
 81. Steve Pasacreta
 Steven Barrow
 Robert & Ruth Marquis
 84. Cogeco
 85. Alliance des artistes canadi-
 ens du cinéma, de la télévi-
 sion et de la radio
 John Logan
 87. Association canadienne des
 distributeurs et exporta-
 teurs de films
 YTV
 89. EchoStar Communications
 90.

INTERVENTIONS -

PHASE II

Date limite :
23 février, 1995

1. Stephen Markell
2. Marc Paquette
3. Leonard R. Rosenberg
4. David E. Allison
5. Kelly A. Reynolds
6. M.V. Bernier
7. Greg O'Donnell
8. Alan Notte
9. Robin Moulday
10. M. MacIver
11. Roy and Laurel Hafeli
12. W.E. Booth
13. Helen McGurrian
14. L. Richardson
15. Mr. & Mrs. Ken Wingfield
16. Brian Ball
17. Randy Alfred
18. J.R. Williams
19. Arthur Perul
20. Kenneth C. Brooks
21. John Logan
22. Rudy J. Fliegl
23. John J. Johnston
24. Mr. & Mrs. J.C. Heikens
25. Don Cowie
26. Lawrence Kirby
27. Larry A. Sebelley
28. Aidan & Wynn Blundell
29. R. Moosbrugger
30. Mr. & Mrs. H. Peterson
31. Sue Dewhurst
- Christine Klein
- J. Fusco
- Lethbridge Satellite
- Lindsay Lipton
- Mary Clements
- Roy Clements
- Fiona Gobel
- Sandy Brown
- Prosatellite Inc.
- Michael R. Furlong
- Doug Howie
- Paramonde
- Raymond Girard

- Gobeille et filles
- Pierre Gobel
- Owen Dickie
- B. Blackburn & D.
- Dagenais
- Harry Reike
- Mark Thompson
- Joseph Wyger
- Miles Gillie
- James A. Himbeault
- Archie Dobbins
- John G. McKenney
- John Fowler
- R. Gray
- A. Gregorash
- Video World
- Can-Al
- FCD Enterprises
- William R. McDonald
- Stephen Porter
- C.W. Ip
- Mills Electronics
- Jack Emack
- C. Jansen
- Scott Pollard
- George Bursa
- Ken Pedersen
- Nedco Westburne
- Ray Deschaine
- John A. MacRadayen
- L. Cayer
- Info-Boutique Ltée
- Elimac Inc.
- Satellite Plus
- Luc Fontaine
- Richard Facette
- Omegasource MTS
- Henrietta P. Florida
- Richard Turgeon
- Gabriel Bergeron
- Bruce Lamont
- Kevin MacDonald
- Arthur J. Hinkson
- Dale E. Loisselle
- Charles Peebles
- Scott O. Robinson
- Simon Bowler
- Katherine Louise Ritchey
- Ronald S. Price
- Dante Russo

371. Petition - T. Kinna
- A. Jack
- Craig Arheson
- Wally Glawind
- J.R. Harrison
- Julie Weigner
- Tara Dobby
- Rolf J. Wagner
372. Me. Francine Côte
- (CFCF TV)
374. Matt Morris
376. R. Palmer
377. Pelmorex Communications
378. Tee-Comm Electronics

268. Paul Stars
269. John G. Middlemas
270. K.C. O'Brien
271. Christina Watson
272. Sylvia & David Main
273. H. Kane
274. Molly Breet
275. R.W. Langford
276. Karl Kondat
277. R.W. Adams
278. Neil Fiertel
279. Greg van Koughnett
280. J.W. Eades
281. F.J. Collins
282. Andrew M. Reid
283. Carol Rosenthal
284. Gordon Elliott
285. Philip G. Robins
286. C. Griffiths
Elizabeth Schmelzer
Peter Cox
Mildred Flint
Barbara & Philip Lamb
Mr. & Mrs. Victor Bongun
Ruth Sherwood
S. & N. McCormick
Georgette Joyce
Peter Antenero
Betty More
Tom & Betty Boyd
Shirley & Bill Bates
Mary McFarland
Orville Lytle
287. Drew Williams
288. Barrie Wallace
290. Raymond Rodgers
291. Chris Skene
292. Audrey J. White
293. Stephen L. Ross
294. A.G. Moreton
295. Ronald B. Dewhurst
296. R.J. Todd
297. Chum Limited
298. Craig S. Fleisher
299. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique
300. TVOntario
301. Stanley Y.T. Wan
302. Canadian Independent Record
303. Superior Communications Ltd.
304. Radio Advisory Board
305. Association canadienne de production de film et de télévision
306. Global Television Network
307. Shaw Communications
308. Molson
309. Astral
310. Telesat Canada
311. Bureau de la politique de la concurrence – Industrie Canada
312. L'Association de l'industrie canadienne de l'enregistrement
313. Association canadienne de télévision par câble
314. Expressu
315. Cancom
316. Association canadienne des utilisateurs de satellites
317. Pat Kiernan
318. Communications Satellite Communications Association of Canada
319. Super Channel
320. Union des Artistes
321. Rogers Cable Systems
322. Directors Guild of Canada
323. George Tivluk
324. Jim McHugh
325. Leslie B. Benson
326. Martin Janzen
327. Linda Leon
328. A. Melikian
329. S. Currie
330. W.B. Downey
331. Peter Kohl
332. Stentor
333. Fifth Dimension Communications
334. James Bodi
335. Petition – Don Carmichael
336. Tim Foley
337. Jean & S. Chadder
338. Connie Parsons
339. Power Directv
340. Cogeco
341. ADISQ
342. Association canadienne des consommateurs
343. Mrs. Lynda Morozuk
344. W.G. De Hart
345. Randy Alfred
346. G.D. Pattison
347. Glenn Janse
348. Beryl & Vern Castle
349. R.J. Daniels
350. Alexander & Rosalind Slider
351. W.H. Biggs
352. Showcase Television
353. Friends of Canadian Broadcasting
354. YTV Canada
355. Labatt Communications
356. Wall Communications
357. G. C. Blair Baillie
358. Francis Lemieux
359. Edward A. Walker
360. Tammy Scott
361. Richard & Elaine Price
362. Marjorie Meloche
363. E. Garrod & W. Hayfield
364. L'Association canadienne des radiodiffuseurs
365. Conférence canadienne des arts
366. Association des Producteurs de Films et de Télévision du Québec
367. Metropolitan Life
368. F.J. Wolfram
369. Petition – Keith Angove
Mr. Ludrey
C. Balkis
David Steinback
Troy Marklin
R. Radith
370. L'Association canadienne des distributeurs et exportateurs de films

129. Shawn C. Sanson
130. M. Shougee
131. Phillip, Margaret & Joan
132. Brian Gronley
133. Gary A. Potts
134. Andrew Gory
135. Grace Hartleib
136. Paul Green
137. D. Gallagher
138. George & Audrey
139. Ian MacNabb
140. Paul F. Williams
141. Jim Kullman
142. Bill & Marg Beam
143. Mr. & Mrs. Anthony
Andres
144. Boyde Gill
145. W.F. Reid
146. R.A. Wislon
147. Jon D. Sagfeld
148. Joan Erskine
149. Susan Moger
150. Garry Smith
151. Donna E. Eden
152. Bruce H. Reid
153. David Harris
154. Doug Bum
155. Stanley O'Brien
156. W.H. Eatock
157. William A. Parish
158. Cyril Kalfin
159. Alan R. Willis
160. Bob Ruggles
161. Anne L. Brewster
162. Neil A. & Shirley
Macdougall
163. J.H. & D.M. Wenman
164. Heinz G. Homell
165. Carolyn Stifanson
166. W.B. Ettie
167. J.R. Crust
168. John C.C. MacIntosh
169. Philip Fites
170. William J. Conner
171. Dimitri Vekris
172. Dr. & Mrs. J.G. Lenard
173. Jack Gray
214. Terry Jones
215. Allan Hammond
216. Wallace Halladay
217. George Zurakowski
218. Dayle Hogg
219. Marcis Esmitis
220. Herb J. Moor
221. Sam Metalin
222. Genia
223. Harold Wells
224. Condominium Cable
Communications
225. (C-3) Committee
226. Norsat International
227. Robert S. Coatsworth
228. Saskatchewan Provincial
Secretary - Government of
Saskatchewan
229. Walt Michalsky
230. Mary & Reginald Reynolds
231. Ian Williams
232. Bruce Kitchenner
233. David R. Moreira
234. Leona F. Bennett
235. Mrs. Douglas McFarlane
236. M.F. Nicholson
237. Joyce & Joe Rosenthal
238. Dave Lewis
239. J.N. Lilley
240. Mike Clancy
241. Steve Zirnits
242. Lawrence Kirby
243. Donald F. Mountfort
244. Gord Vaxvick
245. Sharon MacFarlane
246. William G. Sutton
247. W.G. Edmonds
248. Lionel S. Such
249. Gerald L. Atyco
250. Mary & James Webster
251. Mark Shnier
252. D.B. Dunn
253. Fred E. Byrans
254. Anthony Michael Walsh
255. Mr. & Mrs. W. Moquin
256. Donald G. Cook
257. Andris Rode
258. R. Whyte
259. H.F. Bailey
219. Mammie Bell
220. Allan Magee
221. Nathalie L. Dawson
222. Joan W. Cherry
223. J. Garry Lewis
224. Patrick McParland
225. James H. Beatty
226. H. Stewart Ladd
227. W.A. Johnstone
228. A.J. Humphries
229. L. Markus
230. Michael Gavin
231. Frank T. Clifton
232. John Smyth
233. R.D. Williamson
234. Max L. Haggert
235. E.R. Bishop
236. John D. Pawling
237. H.H. Hunter
238. Murray Bryne
239. L. Andrew Szep
240. Evelyn Tipson
241. Zain S. Shah
242. D. Wells
243. Walter Boyes
244. John R. Finnie
245. Laurie & Matthew Jackson
246. I. Freeland
247. Anne & Don McCuaig
248. Gordon Coverley
249. Kathy & Eric Hodgson
250. John English
251. Arthur Edward Pearce
252. Elizabeth Ballantyne
253. W.W. Good
254. George Best
255. J. Martinek
256. Mr. Gregory
257. Barbara Lamont Fisher
258. D. McDermott
259. H. Schmidt
260. Hugh McCulloch
261. D. William Morash
262. Natalie Litwin
263. Patricia Patterson
264. Charles M. Jeffs
265. Nat & Irene Blair
266. D.K. Sherry
267. Brian McKeen

Annexe II : Intervenant(s)

INTERVENTIONS — PHASE 1

Date limite :

10 janvier, 1995

1.	J. Van Hoom	38.	Jake Bamford
2.	R. Baldwin	39.	John Newland
3.	T.I. Millen	40.	Jan Uhde
4.	Dorothy & A.H. Carruthers	41.	Marilyn Parsons
5.	Don E. Rogalsky	42.	John Paul Watman
6.	Phillip Wallis	43.	Michael Z. Seals & Dr. Lois Etherington
7.	Kathie Kinisky	44.	John R. Boon
8.	Perry Morin	45.	Peter T. Miller
9.	Jerzy Jastrzebowski	46.	Alan G Laughlin
10.	Richard Vincent	47.	M. Fenwick
11.	Gordon & Dorothy Anderson	48.	Robert Slaven
12.	Michael Dinnick	49.	Don A. Pantila
13.	Robert Kobenter	50.	Paul Richardson
14.	Daren Janes	51.	Ed Bernacchia
15.	Mike Waterman	52.	Allan E. Paul
16.	David Ormandy	53.	R. Kyle Friesen
17.	John van den Hoven	54.	Peter Reid
18.	J.A. Chadha & Elizabeth Paterson	55.	Barry D. Lewis
19.	Anthony Charles Dyson	56.	Rick Harvey
20.	Patrick A. Vice	57.	Ian Brodie
21.	Keith Edwards	58.	Todd Jeffrey Weiler
22.	Marc Seeman	59.	Jean-Daniel Begin
23.	W.R. Church	60.	Stephen Tanny
24.	Graeme Hill	61.	Dick Huddleston
25.	David Cross	62.	A. Lomaga
26.	Albert Galpin	63.	Bob Kyrlyuk
27.	Allan Barsky	64.	Peter B. Dent
28.	Murray J. Norkin	65.	Frank Jackson
29.	Gary B. Rollman	66.	Riva Flexer
30.	Peter A. Taylor	67.	Hap Stelling
31.	Geoff Lane	68.	Tom Brownrigg
32.	Frank Kuschneret	69.	J.D. Randall
33.	Chuck Ingberman	70.	J.R. Swift
34.	Mark Nahimy	71.	Richard J. Thomas
35.	Heather Hood	72.	Philip M. Stolze
36.	Helen Guest	73.	Beverly Lawson
37.	D. Simon	74.	J. Bradford
		75.	H. Boas
		76.	Jack Bode
		77.	Patricia Meadows
		78.	Lloyd Larson
		79.	Lee Lester
		80.	Jef Turchinsky
		81.	Norman Klenman
		82.	Mary A. Mayo

83.	A. Hanna & M.D. Fein	107.	Thomas D. Lord
84.	Unreadable name	108.	John Robson
85.	Matthew Bazorian	109.	Dee & Tony Phillips
86.	Jane Milligate	110.	M.J. Martiott
87.	Mike Merriam	111.	Ross Vipond
88.	Mrs. J. Clappison	112.	W. Vandersanden
89.	John Buckton	113.	Frederick Bowers
90.	Eric Van Velzen	114.	Roderick J. MacLennan
91.	Edna M. Ralston	115.	Thomas E. Palmer
92.	Len Tobias	116.	George Leigh
93.	Michael D. Bovaird	117.	Tom Monaghan
94.	R.C. McLeod	118.	K. Hobby
95.	Harry J. Waisglass	119.	R.Wm. C. Stevens
96.	Werner Eisele	120.	Ian Murray
97.	Sydney E. Woolnough	121.	K.R. Smith
98.	Harold F.G. Stevens	122.	E.M. Gillespie
99.	Maurice Francen	123.	Tom Brooks
100.	John Sutherland	124.	Edward C. Hillard
101.	Thomas F.C. Cole	125.	Greg Hills
102.	Mark Di Felice	126.	Fred D. Dolbel
103.	Stan Cummings	127.	Daniel Noonan
104.	George E. Cutler	128.	Bob Delaney
105.	Michael Klupsch		
106.	Marilyn & Bill McGilvray		
107.	Thomas D. Lord		
108.	John Robson		
109.	Dee & Tony Phillips		
110.	M.J. Martiott		
111.	Ross Vipond		
112.	W. Vandersanden		
113.	Frederick Bowers		
114.	Roderick J. MacLennan		
115.	Thomas E. Palmer		
116.	George Leigh		
117.	Tom Monaghan		
118.	K. Hobby		
119.	R.Wm. C. Stevens		
120.	Ian Murray		
121.	K.R. Smith		
122.	E.M. Gillespie		
123.	Tom Brooks		
124.	Edward C. Hillard		
125.	Greg Hills		
126.	Fred D. Dolbel		
127.	Daniel Noonan		
128.	Bob Delaney		

- pour la diffusion de films et d'événements canadiens et étrangers, le nombre minimal de films et d'événements canadiens à diffuser au cours de l'année, et les sommes à verser par l'entreprise aux détenteurs de droits à l'égard des films et événements canadiens qu'elle diffuse;
- d)* d'appliquer à la programmation diffusée par l'entreprise les règles établies par lui en matière de présentation de stéréotypes sexuels et de représentation de la violence;
- e)* de veiller, comme il le fait pour les autres entreprises de programmation de télévision à la carte, à ce que la programmation vidéo canadienne et les films canadiens diffusés par l'entreprise aient été produits par des sociétés de production indépendantes;
- f)* de ne pas interdire l'utilisation de satellites étrangers pour la distribution d'une partie de la programmation de l'entreprise aux abonnés par l'intermédiaire d'une entreprise de distribution par SRD.
- g)* de ne pas refuser d'attribuer une licence pour le seul motif que le demandeur est titulaire d'une licence d'exploitation d'une entreprise de distribution par SRD.

- a) d'interdire à l'entreprise de programmation de télévision à la carte, par les moyens qui conviennent, d'acquiescer le droit exclusif de distribution de la programmation à la carte au Canada, y compris les longs métrages;
- b) d'exiger de l'entreprise, par les moyens qui conviennent, une contribution financière annuelle au titre de la création d'émissions canadiennes par des producteurs indépendants, déterminée de la même manière et selon la même proportion que la contribution exigée des autres entreprises de programmation de télévision à la carte; cette contribution ne peut toutefois être inférieure à cinq pour cent des recettes brutes annuelles;
- c) de prendre en compte le nombre total de canaux que l'entreprise consacre à la fourniture de son service, d'appliquer des règles comparables ou équivalentes à celles qui s'appliquent aux autres entreprises de programmation de télévision à la carte, en ce qui touche le ratio annuel à respecter
4. Il est ordonné au CRTC, dans l'exercice de son pouvoir de d'attribuer, de modifier, de renouveler, de suspendre ou de révoquer toute licence de la catégorie visée à l'article 3 :

Instructions

3. Il est ordonné au CRTC d'établir une catégorie de licences visant l'exploitation d'une entreprise de programmation de télévision à la carte.
4. Il est ordonné au CRTC, dans l'exercice de son pouvoir de d'attribuer, de modifier, de renouveler, de suspendre ou de révoquer toute licence de la catégorie visée à l'article 3 :
- « entreprise de programmation de télévision à la carte par SRD » Entreprise de programmation de télévision à la carte qui détient une licence l'autorisant à offrir des services de télévision à la carte pour distribution aux abonnés par l'intermédiaire d'une entreprise de distribution par SRD titulaire d'une licence. (*DTH pay-per-view television programming undertaking*)
- « entreprise de programmation de télévision à la carte » Entreprise de programmation de télévision payante qui offre un service de télévision à la carte d'intérêt général. (*pay-per-view television programming undertaking*)
- « entreprise de distribution par SRD » Entreprise de distribution par satellite de radiodiffusion directe (SRD). (*DTH distribution undertaking*)
- « CRTC » Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. (*CRTC*)
- « autres entreprises de programmation de télévision à la carte » Entreprises de programmation de télévision à la carte qui offre par satellite aux télédiffuseurs affiliés une programmation de télévision à la carte d'intérêt général. (*other pay-per-view television programming undertakings*)
2. Les définitions qui suivent s'appliquent au présent décret.

Définitions

1. Décret d'instructions au CRTC [entreprises de programmation de télévision à la carte distribuée par satellite de radiodiffusion directe (SRD)].

Titre abrégé

DÉCRET DONNANT AU CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES DES INSTRUCTIONS PORTANT SUR LA POLITIQUE D'ATTRIBUTION DE LICENCES AUX ENTREPRISES DE PROGRAMMATION DE TÉLÉVISION À LA CARTE QUI FOURNISSENT DES SERVICES PAR L'INTERMÉDIAIRE DES ENTREPRISES DE DISTRIBUTION PAR SATELLITE DE RADIODIFFUSION DIRECTE (SRD)

* L.C. 1991, ch. 11

2. Projet d'instructions concernant les entreprises de programmation de télévision à la carte distribuée par SRD

6. Il est ordonné au CRTC d'inviter les intéressés à présenter des demandes de licence d'exploitation d'une entreprise de distribution par SRD dans les 90 jours suivant la date d'entrée en vigueur du présent décret et de tenir une audience publique aussitôt que faire se peut après l'expiration de ce délai en vue de procéder à l'examen des demandes présentées.
5. Il est ordonné au CRTC de ne pas refuser d'attribuer une licence d'exploitation d'une entreprise de distribution par SRD pour le seul motif que le demandeur est titulaire d'une licence d'exploitation d'une entreprise de programmation de télévision à la carte par SRD.
- b) de prendre, dès l'entrée en vigueur du présent décret, les mesures qui conviennent pour veiller à ce que personne ne soit autorisé à exploiter une entreprise de distribution par SRD autrement que par une licence.
4. Pour donner effet au présent décret, il est ordonné au CRTC :
 - f) il est interdit à l'entreprise de distribuer des services de télévision à la carte autres que ceux offerts par les entreprises de programmation de télévision à la carte par SRD;
 - g) l'entreprise ne peut être empêchée de distribuer un service de télévision à la carte visé à l'alinéa f) pour le seul motif que l'utilisation d'un satellite étranger est nécessaire à la fourniture d'une partie de ce service;
 - h) si l'entreprise décide de distribuer des services de télévision à la carte de langue anglaise, elle doit distribuer des services de télévision à la carte de langue française;
 - i) l'entreprise ne peut être la source d'aucune programmation.

ATTENDU que les services de télévision à la carte gagneront en importance en tant que moyen de diffuser la programmation de télévision, y compris les longs métrages, et en tant que source de contributions financières pour la création d'émissions canadiennes par des producteurs indépendants;

ATTENDU qu'il faudrait accorder aux entreprises de programmation de télévision à la carte le libre accès au marché en leur attribuant des licences, sous réserve des exigences qui s'imposent, dont l'obligation de contribuer à la création d'émissions, afin qu'elles fournissent à leurs abonnés dans un contexte concurrentiel la plus vaste gamme possible de programmation canadienne et étrangère, y compris les longs métrages,

À CES CAUSES, sur recommandation du ministre des Communications et en vertu de l'article 7 de la Loi sur la radiodiffusion*, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de prendre le Décret donnant au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes des instructions portant sur la politique d'attribution de licences aux entreprises de programmation de télévision à la carte qui fournissent des services par l'intermédiaire des entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion directe (SRD), ci-après.

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent au présent décret.

« autres entreprises de distribution » S'entend notamment des entreprises de télédistribution, des entreprises exploitant des systèmes de télévision par satellite à antenne collective (STSAC) et des entreprises de distribution de radiocommunication, qui sont titulaires d'une licence ou qui sont exemptées de l'obligation d'en détenir une en vertu de l'article 9 de la Loi sur la radiodiffusion. (*other distribution undertakings*)

« CRTC » Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. (*CRTC*)

« entreprise de distribution par SRD » Entreprise de distribution par satellite de radiodiffusion directe (SRD). (*DTH distribution undertaking*)

« entreprise de programmation de télévision à la carte » Entreprise de programmation de télévision payante qui offre un service de télévision à la carte d'intérêt général. (*pay-per-view television programming undertaking*)

« entreprise de programmation de télévision à la carte par SRD » Entreprise de programmation de télévision à la carte qui détient une licence l'autorisant à offrir des services de télévision à la carte pour distribution aux abonnés par l'intermédiaire d'une entreprise de distribution par SRD titulaire d'une licence. (*DTH pay-per-view television programming undertaking*)

« télédistributeur de classe I » Le titulaire d'une licence de télédistribution de classe I au sens de l'alinéa 8a) du Règlement de 1986 sur la télédistribution. (*Class I cable licensee*)

Instructions

3. Il est ordonné au CRTC de veiller, par les moyens qui conviennent, au respect des dispositions suivantes quant à l'exploitation d'une entreprise de distribution par SRD :

a) la sélection des services de programmation canadiens et étrangers que l'entreprise offre à ses abonnés est régie par les mêmes règles que celles qui s'appliquent aux autres entreprises de distribution;

b) les abonnés de l'entreprise sont en mesure de recevoir les signaux, distribués par celle-ci, directement de tout satellite dont les signaux porteurs d'émissions peuvent être reçus directement par d'autres entreprises de distribution à leurs abonnés;

c) l'entreprise est assujettie aux mêmes règles que les autres entreprises de radiodiffusion par satellite quant à l'utilisation des satellites canadiens pour la distribution des services de programmation canadiens aux abonnés;

d) une contribution financière annuelle est exigée de l'entreprise au titre de la création d'émissions canadiennes par des producteurs indépendants, selon la même proportion que la contribution exigée des télédistributeurs de classe I au titre de la programmation communautaire;

e) aucune interdiction ni restriction ne peut empêcher l'entreprise de distribuer à ses abonnés des services de programmation identiques ou équivalents à ceux offerts par d'autres entreprises de distribution dans le cadre de contrats ou d'arrangements conclus par d'autres titulaires de licence pour l'acquisition du droit de distribuer ou de diffuser de tels services par l'intermédiaire d'autres entreprises de distribution au Canada;

Annexe I : Projet de décrets d'instructions au CRTC

1. Projet d'instructions concernant les entreprises de distribution par SRD.

ATTENDU que les entreprises de radiodiffusion par satellite de tous les types et catégories contribuent sensiblement à la mise en oeuvre de la politique canadienne de radiodiffusion énoncée au paragraphe 3(1) de la Loi sur la radiodiffusion;

ATTENDU que les entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion directe (SRD), en tant que principale solution de rechange pour la distribution aux abonnés de toutes les régions du Canada des services de programmation canadiens dans les deux langues officielles et des services de programmation étrangers, gagneront en importance;

ATTENDU que ces entreprises peuvent, si elles sont dûment réglementées, constituer un véhicule important pour la distribution des services canadiens de télévision à la carte et d'autres nouveaux services vidéo, et contribuer ainsi de façon notable à la création d'émissions canadiennes par des producteurs indépendants;

ATTENDU qu'il faudrait accorder à ces entreprises le libre accès au marché en leur attribuant des licences, sous réserve des exigences qui s'imposent, dont l'obligation de contribuer à la création d'émissions, afin qu'elles fournissent des services de télévision à la carte et d'autres services de programmation canadiens et étrangers dans un contexte où s'exerce la concurrence entre elles et avec d'autres entreprises de distribution qui offrent des services de programmation aux Canadiens;

ATTENDU qu'il est dans l'intérêt public d'avoir le plus tôt possible au Canada des entreprises de distribution par SRD autorisées par licence,

À CES CAUSES, sur recommandation du ministre des Communications et en vertu de l'article 7 de la Loi sur la radiodiffusion*, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de prendre le Décret donnant au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes des instructions portant sur la politique d'attribution de licences aux entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion directe (SRD), ci-après.

* L.C. 1991, ch. 11

DÉCRET DONNANT AU CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES DES INSTRUCTIONS PORTANT SUR LA POLITIQUE D'ATTRIBUTION DE LICENCES AUX ENTREPRISES DE DISTRIBUTION PAR SATELLITE DE RADIODIFFUSION DIRECTE (SRD)

Titre abrégé

1. Décret d'instructions au CRTC [entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion directe (SRD)].

■ prendre, dès l'entrée en vigueur de ces instructions, toutes les mesures nécessaires et appropriées pour s'assurer que personne ne soit autorisé à exploiter une entreprise par SRD par aucun autre moyen que l'octroi d'une licence destinée à cette fin.

Pour donner effet à l'ordonnance du Gouvernement, le Groupe de travail annexe un projet d'instructions au CRTC, conformément à l'article 7 de la *Loi sur la radiodiffusion*, indiquant les modalités précises d'attribution de licences pour les entreprises par SRD. Les modalités contenues dans l'Annexe jointe à ce rapport ne se veulent pas exhaustives. Elles ne doivent pas non plus être vues comme limitant le pouvoir du Conseil d'imposer à sa discrétion d'autres exigences ou conditions de licence soit aux entreprises de distribution par SRD, soit aux services de programmation à la carte distribués par SRD. En réalité, le Groupe de travail est favorable à plusieurs conditions concernant les entreprises de distribution par SRD stipulées dans l'ordonnance d'exemption du CRTC, comme par exemple l'application aux services de programmation à la carte distribués par SRD des normes particulières concernant les signaux vidéo et sonores et le sous-titrage codé, et l'application aux entreprises de distribution par SRD des règles concernant l'assemblage qui s'appliquent aux câblodistributeurs. Le Groupe de travail est d'avis que ce type de conditions et de modalités relève de la discrétion du Conseil qui est en mesure, au moment de l'attribution de licences, de les définir et de les imposer aux entreprises de télédiffusion par SRD.

la carte détenant une licence aux fins de la télédiffusion par SRD;

■ Les entreprises de distribution par SRD devraient être tenues de distribuer au moins un service de programmation à la carte en langue française dès qu'un tel service sera autorisé aux fins de distribution par SRD.

Pour ce qui touche les *services de programmation à la carte par SRD*, le Groupe de travail recommande que le Gouvernement donne instruction au CRTC d'attacher des conditions à leur licence, notamment :

■ La concurrence devrait être encouragée entre les services de programmation à la carte par SRD. Aucune limite arbitraire ne devrait être imposée au nombre de détenteurs de licence, pourvu qu'ils satisfassent aux conditions citées en annexe;

■ Les services de programmation à la carte par SRD devraient être tenus de verser 5 % de leurs recettes brutes au fonds de production d'émissions canadiennes désigné et de satisfaire aux mêmes conditions de licence que celles qui sont applicables aux services de programmation à la carte sur le câble;

■ Les services de programmation à la carte par SRD devraient être tenus, comme condition de leur licence, d'acquiescer tous droits de programmation à la carte au Canada sur une base stricte de non-exclusivité.

Enfin, pour donner effet à toutes les conditions qui précèdent, le Groupe de travail recommande au Gouvernement d'ordonner au CRTC de :

Conclusions et recommandations

pourvu qu'ils satisfassent aux conditions citées en annexes;

- Les entreprises de distribution par SRD devraient être assujetties aux mêmes règles générales que le câble pour ce qui touche la propriété canadienne et le contrôle effectif et la distribution de services de programmation canadiens et non canadiens;

- Les entreprises de distribution par SRD devraient être tenues de verser 5 % de leurs recettes brutes, ou au moins le même pourcentage que le câble, à un fonds de production d'émissions canadiennes désigné par le Gouvernement et administré indépendamment des entreprises de distribution;

- Les entreprises de distribution par SRD devraient être soumises aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux entreprises de cablodistribution concernant la sélection des services de programmation et l'exploitation de satellites, et en particulier aucune entreprise de distribution par SRD ne devrait être empêchée de distribuer un service de programmation à la carte pour le seul motif que l'utilisation d'un satellite étranger est nécessaire à la fourniture d'une partie de ce service;

- Les entreprises de distribution par SRD devraient être tenues de se conformer à la politique établie les obligeant à utiliser les installations de satellite canadiennes pour la programmation de source canadienne;

- En ce qui concerne les services de télévision à la carte, les entreprises de distribution par SRD devraient se borner à distribuer les services fournis par les entreprises de programmation à

Le Groupe de travail est d'avis que la télévision par satellite aura vraisemblablement des répercussions majeures sur la télévision canadienne au cours des années à venir, même s'il est difficile de prévoir l'effet à long terme des entreprises de télédiffusion par SRD sur le système canadien de radiodiffusion.

L'émergence de la télédiffusion par SRD coïncide avec une époque de changements technologiques frappants, qui stimulent la concurrence et multiplient les choix offerts aux téléspectateurs. Les Canadiens ont nettement démontré leur intérêt pour la télévision par satellite comme voie de concurrence aux autres systèmes de distribution, comme le câble.

En encourageant la concurrence sur le marché de la radiodiffusion tout en assurant le financement continu de la production d'émissions canadiennes, le cadre politique des SRD peut permettre de préserver l'équilibre entre l'objectif de concurrence et les objectifs de la politique culturelle. Il doit y avoir concurrence entre les distributeurs par SRD et entre les exploitants de services à la carte. La procédure d'attribution de licences, et les conditions qui y sont attachées, doivent refléter cet objectif.

Le Groupe de travail sur la politique concernant les SRD fait donc les recommandations suivantes, qu'on pourra trouver en annexe.

- Les entreprises de distribution par SRD et les services de programmation à la carte distribués par SRD devraient être tenus de solliciter des licences distinctes en bonne et due forme.

Pour ce qui touche les *entreprises de distribution par SRD*, le Groupe de travail recommande que le Gouvernement donne instruction au CRTC d'attacher des conditions à leur licence, notamment :

- La concurrence devrait être encouragée entre les entreprises de distribution par SRD. Aucune limite arbitraire ne devrait être imposée au nombre de détenteurs de licence,

- Les détenteurs de licences en bonne et due forme sont forcés de revenir régulièrement devant le CRTC pour en solliciter le renouvellement. La licence ne peut être révoquée si le détenteur remplit les conditions qui y sont attachées et se conformer à la réglementation pertinente.
- Le processus d'octroi de licences en bonne et due forme peut être employé efficacement pour accélérer l'entrée sur le marché en appliquant les mêmes conditions à tous les requérants de sorte qu'aucun ne pourra prétendre avoir été exclu injustement.

Le Groupe de travail conclut donc qu'étant donné l'importance des satel-
lites de radiodiffusion directe dans le
système canadien de radiodiffusion,
l'attribution de licences en bonne et
due forme est l'instrument régulièremen-
taire qui convient aux entreprises de
distribution par SRD.

Le processus d'octroi de licences en bonne et due forme peut être employé efficacement pour accélérer l'entrée sur le marché en appliquant les mêmes conditions à tous les requérants de sorte qu'aucun ne pourra prétendre avoir été exclu injustement.

- La Loi sur la radiodiffusion prévoit qu'en règle générale, les entreprises de radiodiffusion dont l'impact économique et culturel peut être significatif doivent solliciter une licence en bonne et due forme. La télédiffusion par SRD est une nouvelle technologie de distribution qui con-situera un élément important du système cana-dien de radiodiffusion.
- La Loi sur la radiodiffusion prévoit qu'avec un processus d'octroi des licences en bonne et due forme, la première exigence d'équité envers tous les requérants est remplie. Des procédures complètes et ouvertes de délivrance de permis garantissent l'intégrité du système de réglementa-tion.
- La Loi sur la radiodiffusion accorde au Gouverneur en Conseil un droit de regard sur l'octroi de licences par le CRTC. En procédant par voie d'exemption, le Conseil nie au Gouverneur en Conseil ce pouvoir fondamental.
- Une licence en bonne et due forme fixe des conditions d'exécution précises. Les ordonnances d'exem-p-
tion ne comportent pas les mêmes obligations. Donc, lorsque des requérants obtiennent une licence et que d'autres en sont exemptés, l'inégalité des obligations peut placer

entreprises canadiennes de distribution par SRD, tout en faisant en sorte que ces services par SRD contribuent à l'atteinte des objectifs de la Loi. Dans la mesure où une démarche d'exemption pourrait faciliter la mise sur pied de nouvelles entreprises canadiennes de SRD par la suppression de l'obligation de détenir une licence, de telles entreprises pourraient également... (offrir) une solution de rechange intéressante aux nouveaux services par SRD non canadiens. »

En émettant l'ordonnance d'exemption, le Conseil n'a imposé que des obligations minimales aux entreprises de SRD. Il les a obligées à offrir en prépondérance des canaux canadiens, mais n'a exigé aucune contribution financière à la production d'émissions canadiennes. Le Conseil a de plus hésité à invoquer le pouvoir que lui confère la loi pour garantir aux distributeurs par SRD un accès équitable à la programmation. Les entreprises de SRD ont été autorisées à offrir leurs services aux entreprises de câble. Elles ont toutefois été limitées aux canaux dont la distribution est autorisée au Canada et n'ont pas eu la permission de créer leur propre programmation. L'ordonnance d'exemption a aussi ordonné l'usage exclusif des installations de satellite canadiennes pour le marché canadien de SRD. L'ordonnance d'exemption a eu pour effet d'exclure un éventuel distributeur canadien par SRD, Power DirectTV, et de favoriser l'entrée sur le marché d'un autre opérateur, Expressvu.

Le Groupe de travail croit que le processus d'obtention d'une licence, si on en use correctement, ne doit pas faire obstacle à une entrée rapide sur le marché. Le CRTC a déjà démontré qu'il savait être souple dans certains cas en procédant rapidement à la délivrance de permis.

L'exemption ne saurait être un substitut à la réglementation. Le Groupe de travail conclut donc, pour les raisons suivantes, qu'une licence en bonne et due forme est l'instrument qui convient aux entreprises de SRD :

L'ordonnance d'exemption a eu pour effet d'exclure un distributeur canadien par SRD, Power DirectTV, et de favoriser l'entrée sur le marché d'un autre opérateur, Expressvu.

déni de justice naturelle. On a aussi dit que seuls les services qui n'ont pas de mandat culturel et ne peuvent pas tirer avantage des règles de contenu canadien devraient être admissibles à une exemption. Le Bureau sur la concurrence a aussi fait une mise en garde : le recours plus fréquent aux exemptions pourrait mener à des contestations au fur et à mesure que prolifèrent les nouvelles technologies et que les questions relatives à la concurrence équitable deviennent d'importance primordiale. Ce serait le cas notamment si un opérateur bénéficiait d'une exemption alors qu'un concurrent éventuel se voit refuser l'accès au marché à moins de détenir une licence –

Le Conseil lui-même était d'avis que la façon de procéder était d'attribuer une licence lorsqu'il a été pour la première fois question de satellites de télévision directe il y a près de dix ans. En annonçant une politique de réglementation pour les entreprises de SRD en 1987, le Conseil a déclaré que les entreprises de SRD devaient demander une licence et que la méthode de réglementation de ces entreprises passerait par l'obtention d'une licence. Le Conseil était manifestement sensible à l'époque, aux inquiétudes de l'industrie du câble, qui craignait que les SRD menacent la rentabilité de la cablodistribution, surtout si les entreprises de distribution par SRD n'étaient pas réglementées.

Quand le Conseil a fait part de son projet d'exempter les SRD le 2 mars 1994, il avait apparemment changé d'idée sur le sujet. Plutôt que d'assujettir les entreprises de distribution par SRD à l'obligation d'obtenir une licence, le CRTC envisageait maintenant de les en exempter. Il reconnaissait l'importance des entreprises de SRD dans le système canadien de radiodiffusion, mais croyait quand même pouvoir justifier leur exemption. Le CRTC a déclaré :

« L'établissement de critères d'exemption pourrait assurer un niveau de réglementation convenable pour les

Chapitre III : Licence pour les entreprises de distribution par SRD

La délivrance de permis en bonne et due forme est le principal instrument d'application de la politique de radiodiffusion du Parlement du Canada. Pour cette raison, ce devrait être un principe fondamental que d'assujettir les entreprises de radiodiffusion susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur le système canadien de radiodiffusion à une procédure formelle d'autorisation.

Ce n'est pas le cas actuellement avec l'exemption accordée par le CRTC aux entreprises de distribution par SRD.

Comme le Groupe de travail l'a fait remarquer dans son introduction à ce rapport, l'ordonnance du CRTC exempte effectivement les services de SRD des exigences imposées aux autres entreprises de distribution de radiodiffusion.

Certains estiment que les exemptions accordées par le Conseil représentent une forme nécessaire de déréglementation. Jusqu'à récemment, les exemptions se limitaient aux entreprises dont les répercussions sur le système de radiodiffusion étaient jugées mineures ou marginales. Des exemptions ont ainsi été accordées aux exploitants de vidéo en circuit fermé dans les hôtels, aux systèmes d'antenne communautaire dans les immeubles d'habitation, aux services radiophoniques de faible puissance, et à d'autres entreprises du genre. Cette procédure était parfaitement en accord avec la *Loi sur la radiodiffusion*, qui stipule à l'article 9(4) que le CRTC peut exempter des exigences de la loi et de ses règlements les entreprises de radiodiffusion dont il estime l'exemption « sans conséquence majeure sur la mise en oeuvre de la politique canadienne de radiodiffusion ».

Le CRTC a cependant tendance depuis tout observateurs ont mis en question le recours plus

Le Conseil peut exempter des exigences de la loi et de ses règlements les entreprises de radiodiffusion dont il estime l'exemption « sans conséquence majeure sur la mise en oeuvre de la politique canadienne de radiodiffusion ».

fréquent du CRTC aux exemptions. Les exemptions récentes du CRTC ont en fait été source de controverse et de débat public considérables. L'exemption des entreprises de SRD a été suivie de deux autres exemptions. D'abord, le 7 novembre 1994, le Conseil a émis une ordonnance d'exemption en faveur des « infopubs » ou des émissions d'information publicitaire à la télévision. Ensuite, le 13 janvier 1995, le CRTC a exempté les jeux vidéo.

Nombre d'intéressés – aux audiences du CRTC sur la convergence et devant ce Groupe de travail – ont jugé troublante cette tendance de l'organisme de régler cette tendance à consentir des exemptions. Quelques-uns ont dit qu'elle révèle de la part du Conseil une abdication de sa responsabilité de réglementation et un refus de faire face aux problèmes que posent les nouvelles technologies et les services dont les répercussions sur la société canadienne restent incertaines. D'autres ont fait observer que les exemptions peuvent donner lieu à des situations où les entreprises exemptées jouiront d'avantages déloyaux sur les entreprises de radiodiffusion forcées de se plier à de lourdes exigences de réglementation. Ces inquiétudes conduisent à s'interroger sérieusement sur le mode de fonctionnement de l'organisme canadien de réglementation de la radiodiffusion. La situation est aggravée par un autre problème fondamental : les exemptions du CRTC ne sont pas sujettes à appel au Gouverneur en Conseil.

Certains intervenants ont soumis que les exemptions devraient être précédées d'audiences publiques complètes et ouvertes. D'autres ont fait valoir que les exemptions du CRTC ne devraient pas servir de substitut à la délivrance de permis car l'octroi d'une licence par la voie d'une exemption constitue un

« prolongement logique » de ce principe, que les satellites canadiens devraient être la voie obligatoire pour les entreprises de distribution par câble, SRD ou autres, qui veulent distribuer des signaux américains et étrangers autorisés au Canada. Il convient de noter que Téléstat n'est pas allée jusqu'à insister sur l'utilisation exclusive de satellites canadiens pour tous les signaux, comme le stipule l'ordonnance d'exemption du CRTC. Les cablodistributeurs canadiens ne sont pas d'accord non plus avec la disposition de l'ordonnance d'exemption qui impose l'usage exclusif de satellites canadiens. L'Association canadienne de la télévision par câble, par exemple, favorise l'usage obligatoire de satellites canadiens pour la programmation canadienne.

Le Groupe de travail note que l'obligation d'utiliser les installations de satellite canadiennes pour la programmation de source canadienne est une politique établie. Le Groupe de travail recommande donc que, puisque le câble peut capter directement de satellites étrangers, les services spécialisés et les superstations, le Conseil applique les mêmes règles aux entreprises de distribution par SRD.

Le Groupe de travail note que l'obligation d'utiliser les installations de satellite canadiennes pour la programmation de source canadienne est une politique établie. Le Groupe de travail recommande donc que, puisque le câble peut capter directement de satellites étrangers les signaux étrangers, les services spécialisés et les superstations, le Conseil applique les mêmes règles aux entreprises de distribution par SRD.

Le Groupe de travail note que les cablodistributeurs canadiens utilisent les satellites canadiens pour recevoir et distribuer les signaux canadiens, mais est requise, est efficiente et effective ».

Les entreprises de télécommunications à l'intérieur du Canada et à destination ou en provenance de l'étranger ». L'article 7(f) de la Loi sur les télécommunications insiste sur la nécessité « de favoriser le libre jeu des forces du marché dans la fourniture de services de télécommunications et d'assurer que la réglementation, là où elle est requise, est efficiente et effective ».

Téléstat Canada, qui est sans doute la première intéressée dans cette question, a déclaré dans son mémoire au Groupe de travail que les canaux canadiens devraient être obligés, comme condition minimum, d'utiliser les satellites canadiens. Téléstat a ajouté, comme

10 ■ Utilisation d'installations de

satellite canadiennes

Quels sont les avantages et les inconvénients d'exiger l'utilisation exclusive de satellites canadiens pour la distribution des services offerts au Canada?

Les politiques actuelles régissant l'utilisation d'installations de satellite canadiennes pour l'acheminement du trafic national et transfrontalier sont-elles toujours pertinentes en ce qui a trait aux entreprises de distribution par SRD?

Au Canada et aux États-Unis, des politiques de longue date visent à garantir l'utilisation d'installations de satellite nationales pour l'acheminement du trafic intérieur. Les deux pays ont cependant conclu des ententes qui autorisent l'acheminement du trafic transfrontalier au moyen de satellites de l'un ou de l'autre pays, les accords pertinents devant être négociés par les exploitants d'installations de satellite des deux pays. Téléstat a le mandat de voir à ce que les installations de satellite canadiennes acheminent une part équitable du trafic transfrontalier.

L'avis publié dans la *Gazette du Canada* disait que, dans le marché de plus en plus compétitif et intégré d'Amérique du Nord :

« les fournisseurs de services canadiens, y compris les créateurs de programmation, devraient avoir accès à différents moyens concurrentiels et rentables pour la distribution de leurs produits au Canada et à l'étranger. D'un point de vue commercial, les moyens de distribution doivent être les plus efficaces, efficaces et économiques possibles, et la concurrence constitue la meilleure façon de réaliser cet objectif. »

La *Loi sur les télécommunications*, à l'article 7(e), stipule que l'objectif de la politique canadienne de télécommunications est « de promouvoir l'utilisation d'installations de transmission canadiennes pour les

**Les
câblodistributeurs
canadiens utilisent
les satellites
canadiens pour
recevoir et
distribuer les
signaux canadiens,
mais
peuvent utiliser
des satellites
étrangers – et le
font – pour
importer les
signaux étrangers
dont la distribution
est autorisée au
Canada.**

sur les recommandations du SYRPOC en faveur d'une norme CVN. Il semble que les entreprises canadiennes de distribution par SRD utiliseront une technologie semblable à celle utilisée par les Américains, mais qui n'est pas compatible avec elle.

La question des normes techniques est complexe. L'expérience démontre que les participants au marché répuignent à adopter des normes compatibles avec celles de concurrents éventuels. Il en résulte souvent

de la confusion et des prix plus élevés pour les consommateurs à court terme avant qu'une technologie finisse par dominer le marché. De bons exemples de cette rivalité, c'est celle qui a existé entre les normes d'enregistrement de cassettes vidéo VHS et Betamax, et celle qui existe encore aujourd'hui entre les normes de systèmes d'entraînement d'ordinateur DOS et Macintosh.

Le CRTC a dit qu'il encourage l'industrie à adopter des normes communes de compression numérique vidéo, mais il n'a pas donné de directives pour s'assurer de l'adoption de telles normes. Malheureusement, il semble qu'il y ait au sein du SYRPOC peu d'entente ferme sur une norme pour l'ensemble de l'industrie au Canada. Ce serait plutôt l'inverse. Le manque d'accord semble attribuable, au moins en partie, aux stratégies des entreprises et à l'inquiétude à propos des développements sur le marché américain.

Le manque de compatibilité entravera la concurrence parce qu'une fois que les consommateurs auront fait une mise de fonds initiale pour leur matériel, il est peu probable qu'ils consentent un autre investissement pour passer à un service concurrent. La concurrence sera donc limitée – jusqu'à ce que se développe un marché pour la location d'unités de receveur-décodeur de satellite – à la phase de commercialisation pré-achat et ne s'étendra pas à la fourniture de programmes.

Le Groupe de travail note qu'Industrie Canada a le pouvoir d'établir des normes techniques destinées à servir les objectifs de la *Loi sur les*

contenu d'une émission pour la rendre plus attrayante dans les marchés étrangers, mais méconnaissable comme production canadienne. »

Le Groupe de travail nourrit la même inquiétude et réitère donc sa position : si la concurrence est encouragée, les entreprises de télévision à la carte et par SRD doivent contribuer à un fonds de production d'émissions canadiennes de qualité.

Le Groupe de travail est d'accord pour dire que les films et les émissions de télévision du Canada n'auront de succès, critique et commercial, à l'étranger que s'ils sont de qualité. Le Groupe de travail espère qu'avec plus de financement, on pourra augmenter sensiblement l'exportation de productions canadiennes.

Le Groupe de travail ne croit toutefois pas avoir assez de preuve pour soutenir les prétentions de Power DirectTV que son service de distribution augmenterait sensiblement l'exportation d'émissions du Canada. Le CRTC devrait évaluer la possibilité de tels avantages pour l'exportation en considérant les demandes de licence des services de programmation à la carte par SRD.

9 ■ Normes techniques

Outre les consultations publiques actuelles concernant une norme CVN, que peut faire le Gouvernement pour appuyer les travaux de l'industrie visant à créer des normes techniques communes et compatibles en matière de services de radiodiffusion de pointe?

Quelle incidence aurait l'utilisation de technologies différentes par les fournisseurs canadiens de services SRD sur leur capacité de concurrencer les systèmes étrangers?

Dans un avis publié dans la *Gazette du Canada*, Industrie Canada donnait son appui aux travaux du SYRPOC (Système de radiodiffusion de pointe du Canada) en vue de solutions de télévision numérique ouvertes, qui ne sont pas propres à un fabricant, et il invitait les intéressés à faire part de leurs observations

teur de canaux canadiens. Déjà, Power Corporation a vendu les droits de distribution de trois canaux canadiens – MuchMusic, Newsworld International et Tfo – à DirectTV aux États-Unis. Les critiques de Power DirectTV nipostent toutefois que ses possibilités d'exportation ne sont qu'une illusion. Allarcom Pay Television, par exemple, a dit dans son mémoire que l'avantage qu'offre Power DirectTV pour l'exportation de serait annulé par l'effet nuisible de l'autorisation de Power DirectTV au Canada. L'Association canadienne de production de film et de télévision

(ACPF) a dit que la télévision par satellite n'est pas la solution au problème d'exportation de films et de programmes canadiens. L'ACPF a dit que les producteurs exportent eux-mêmes leurs produits et ont en fait doublé leurs ventes à l'étranger depuis cinq ans sans l'aide de la télévision par satellite.

Il convient aussi de noter que pour les longs métrages sur le marché de la télévision à la carte, il y a une grande différence entre la « mise sur la touche » et le « taux d'achat ». C'est une chose d'offrir des films canadiens aux Américains pour le marché américain et c'en est une autre de s'assurer que ces films font l'objet d'une promotion suffisante pour inciter les abonnés de SRD à les commander. Il est improbable, par exemple, que l'exposition de films canadiens de langue française au marché susciterait un « taux d'achat » important sur un service de télévision par satellite aux États-Unis. Bref, une « fenêtre » sur le marché à la carte ne suffit pas à générer des « achats » pour un film particulier.

Même si les films et les émissions de télévision du Canada étaient immensément populaires aux États-Unis et à l'étranger, il y a un autre danger qui consiste à prendre des décisions de production en fonction de la vente à l'étranger. Comme le CRTC l'a fait observer en juin 1993 :

« S'il est vrai qu'un accès accru au financement étranger peut permettre de produire un plus grand nombre d'émissions, cette situation, a-t-on soutenu, risque également de pousser les producteurs à modifier le

étaient *étrangers*, ne détenaient donc pas de licence. Le Groupe de travail a toutefois clairement recommandé que les services de télévision à la carte par SRD au Canada soient assujettis à la licence et qu'il leur soit interdit, comme condition de licence, d'acquérir des droits exclusifs de présentation à la carte.

Bref, la logique des droits exclusifs ne s'applique pas au marché de la télévision à la carte. Le CRTC a reconnu ce fait en faisant de la non-exclusivité une condition de licence des services canadiens actuels de télévision à la carte. En accordant un renouvellement au service à la carte Viewers Choice d'Astral le 28 janvier 1995, le Conseil a dit s'attendre que « Viewers Choice Canada respecte son engagement de ne pas acheter de films ou d'événements en exclusivité ».

Le Groupe de travail est d'avis que la non-exclusivité doit faire l'objet d'une condition ferme de la licence et non pas simplement d'une promesse. La non-exclusivité des droits de télévision à la carte par SRD pour le Canada assurera que tous les services à la carte auront un accès garanti aux produits. De plus, sur un marché de services concurrents de distribution à domicile, les détenteurs de droits pourront faire deux ventes ou plus.

8 ■ Débouchés à l'exportation

Comment les entreprises de distribution par SRD, canadiennes et étrangères, peuvent-elles le mieux contribuer à l'exportation d'émissions canadiennes?

L'avis paru dans la *Gazette du Canada* note que les émissions canadiennes jouissent depuis quelque temps d'un meilleur accès au marché américain, en raison surtout de la plus grande capacité de canaux des systèmes de distribution terrestres et par SRD qui crée une nouvelle demande d'émissions originales et complémentaires. Le Gouvernement a suggéré de considérer comment les entreprises de distribution par SRD, canadiennes et étrangères, peuvent contribuer à l'exportation d'émissions canadiennes.

Power DirectTV a fait ressortir les avantages que son service, s'il est autorisé au Canada, peut offrir pour l'exportation d'émissions canadiennes en étant por-

La logique des droits exclusifs ne s'applique pas au marché de la télévision à la carte.

d'exclusivité locale. Les organismes de réglementation du Canada et des États-Unis ont donc pris des mesures pour protéger la valeur publicitaire des droits de distribution des radiodiffuseurs locaux. Au Canada, par exemple, le CRTC a imposé des règles de « substitution simultanée ». L'introduction de services par SRD posera de nouveaux problèmes, les entreprises de SRD étant « nord-américaines » du fait de la « surface de diffusion » continentale de leurs signaux. Cette réalité technologique pourrait modifier la façon d'acquérir les droits pour le marché canadien.

Aujourd'hui, les émissions de télévision sont surtout vendues en exclusivité pour augmenter leur valeur marchande. Cela ne devrait pas changer. La notion d'exclusivité prend toutefois une autre dimension sur le marché de la télévision à la carte parce qu'elle se concentre surtout sur la distribution à domicile de divertissement filmé. Power DirectTV a déclaré dans son mémoire au Groupe de travail :

« Power DirectTV est prête à faire l'acquisition de tous ses films pour Power DirectTicket (notre service de programmes à la carte) en non-exclusivité pour sa fenêtre de télévision à la carte de façon à dissiper toute crainte que les services à la carte concurrents ne puissent acquérir d'émissions des fournisseurs de Power DirectTV – pourvu que les autres services de télévision à la carte prennent le même engagement. C'est tout à fait en accord avec notre opinion que tous les systèmes de distribution devraient avoir un accès assuré aux services de programmation. »

Les services canadiens actuels de télévision à la carte disent que la concurrence des services étrangers pourrait sérieusement compromettre la rentabilité de leurs opérations parce que les gros services pourraient acquérir des droits nord-américains exclusifs et, par conséquent, les empêcher d'avoir accès aux produits. Astral Communications, propriétaire du service de télévision à la carte Viewers Choice, a déclaré sans ambages : « L'effet de droits nord-américains mènerait vite à l'anéantissement du système canadien de radiodiffusion. »

Ces craintes seraient fondées si les droits de présentation à la carte étaient acquis en *exclusivité* et si les opérateurs de services concurrents au Canada

indépendant soit mis sur pied pour arbitrer de tels conflits. L'Association canadienne de la télévision par câble a noté qu'il n'y a pas eu de problèmes jusqu'ici entre les entreprises de distribution concurrentes concernant l'accès aux émissions canadiennes. En cas de dispute, a conclu l'ACTC, le Conseil pourrait agir comme arbitre. Dans son mémoire, Stentor, qui projette de se lancer dans la distribution d'émissions, a déclaré qu'elle s'opposait aux ententes de droits exclusifs parce qu'elles pourraient restreindre la possibilité de certains systèmes de distribution de dis-

tribution de faire concurrence aux autres. Stentor a recommandé que toutes les entreprises détentrices de licences de radiodiffusion et de réseau soient tenues d'éviter la discrimination dans la distribution de leurs services.

Le Groupe de travail craint que certains systèmes et sociétés de distribution aient un pouvoir de négociation considérable auprès des fournisseurs de programmes. Certaines grandes entreprises de cablodistribution ont des intérêts financiers dans les services spécialisés et les services à la carte. Aussi est-il impératif que le CRTC prenne les mesures nécessaires pour s'assurer que les entreprises de distribution par câble ou autre distribuant actuellement des services canadiens et étrangers au Canada n'empêcheront pas les entreprises de distribution par SRD d'obtenir le droit de distribuer ces services.

7 ■ Droits nord-américains

Quelle sera l'incidence du concept de droits de distribution « nord-américains » sur l'industrie canadienne de radiodiffusion et sur les producteurs d'émissions indépendants? Le cas échéant, quelles mesures doit-on prendre relativement à cette question?

L'avis publié dans la *Gazette du Canada* a attiré l'attention sur le fait que, traditionnellement, les droits sont acquis en fonction du marché local, régional ou national, mais que la retransmission de signaux éloignés par les opérateurs de câble a érodé le concept

Il est impératif que le CRTC prenne les mesures nécessaires pour s'assurer que les entreprises de distribution par câble ou autre distribuant actuellement des services canadiens et étrangers au Canada n'empêcheront pas les entreprises de distribution par SRD d'obtenir le droit de distribuer ces services.

« promouvoir le meilleur accès possible à la programmation canadienne [avec] le moins d'incidence possible sur le libre jeu des forces du marché ». Le CRTC a indiqué dans son ordonnance d'exemption qu'il « s'attendra » que les entreprises de programmation et les exploitants de réseau mettent leurs services à la disposition des entreprises de distribution par SRD à des conditions comparables à celles offertes aux opérateurs de câble.

La question d'accès à la programmation est

critique parce que la capacité de toute entreprise de distribution ou de programmation de livrer une concurrence efficace est en grande partie déterminée par son aptitude à se procurer des émissions et à les assembler de façon attrayante. Aux États-Unis, cette question a fait problème quand il est apparu que les cablodistributeurs américains faisaient jouer leur influence sur le marché pour empêcher notamment les services concurrents de télévision par satellite d'avoir accès à la programmation sous leur contrôle. En 1992, le Congrès américain a passé une loi, le *Cable Television Consumer Protection and Competition Act*, pour empêcher les cablodistributeurs d'entraver l'accès à la programmation.

Au Canada, en indiquant qu'il « s'attendra » que les entreprises de programmation et les exploitants de réseau mettent leurs services à la disposition des entreprises de distribution par SRD à des tarifs comparables à ceux qu'ils offrent aux cablodistributeurs, le CRTC n'est pas allé jusqu'à invoquer le pouvoir que lui confère la loi pour imposer un traitement équitable à cet égard. Le Conseil peut, en vertu de l'article 10(1)(h) de la Loi sur la radiodiffusion, arbitrer les différends entre les parties intéressées dans de tels cas.

Quelques intervenants ont suggéré dans leurs mémoires au Groupe de travail que le Conseil devrait user de ces pouvoirs et intervenir au besoin pour régler les différends de cette nature. Expressément recommandé qu'un organisme d'arbitrage

disparaissent les frontières internationales, il est devenu essentiel d'examiner la structure réglementaire relative à la propriété de notre réseau de radiodiffusion, afin de déterminer s'il répond aux besoins de l'industrie de la radiodiffusion canadienne et du consommateur canadien. »

En ce qui a trait aux services de SRD, quelques ont mis en question la structure de propriété de Power DirectTV. Astral, par exemple, a décrit Power DirectTV comme un « cheval de Troie » dominé par des intérêts étrangers – notamment son partenaire américain, GM Hughes Electronics, propriétaire de DirectTV. D'autres ont reproché à Power Corporation d'être simple « agent de marketing » canadien pour DirectTV.

Power DirectTV a répondu à ces accusations en disant qu'elle est « une entité indépendante ayant pleine autorité sur ce qui serait distribué comme partie de son service ». Power DirectTV, en plus, « opérerait au Canada. Elle serait assujettie aux règles de propriété et de contrôle canadiens. Elle serait légalement tenue d'observer les règles sur le contenu canadien, l'étagement et l'assemblage; de ne distribuer que les services autorisés; et elle serait assujettie aux procédures d'application de la Loi sur la radiodiffusion. »

Le Groupe de travail considère que les règles de propriété étrangère doivent s'appliquer et que tout requérant de licence auprès du CRTC doit s'y conformer ainsi qu'aux autres règles canadiennes, y compris celle exigeant un contrôle efficace.

6 • Accès équitable aux services de programmation canadiens

Faut-il intervenir sur le plan législatif ou réglementaire pour assurer l'accès équitable aux services de programmation canadiens par les entreprises de distribution concurrentes et leurs abonnés? Le cas échéant, quelles mesures doit-on prendre?

Le Gouvernement a indiqué dans l'avis paru dans la *Gazette du Canada* que son objectif est de

Les règles de propriété étrangère doivent s'appliquer et que tout requérant de licence auprès du CRTC doit s'y conformer ainsi qu'aux autres règles canadiennes, y compris celle exigeant un contrôle efficace.

choix. La préférence pour un système de « paiement au choix » était un thème fréquent des lettres que nous avons reçues. Par exemple, Randy Alfred, d'Oakville, en Ontario, a écrit : « Nous sommes les otages des câblodistributeurs depuis assez longtemps! Mettons la télévision au Canada à l'heure des années 90. La télévision par satellite offre beaucoup de divertissement à prix abordable. J'exige qu'on m'y donne accès. Ne tardez pas plus longtemps. Légalisez-la. »

F. J. Collins, de Baie d'Urfe, au Québec, a écrit : « Je veux le maximum de concurrence entre les satellites et le câble, avec options de paiement au choix et concurrence des prix et de l'offre. »

Le Groupe de travail croit qu'il est opportun de viser à un plus large choix de programmes. Le choix doit être mis en balance avec un autre objectif politique : encourager la production d'émissions canadiennes de façon que des choix nettement canadiens fassent partie de l'éventail de choix disponibles.

5 ■ La propriété étrangère

Les exigences de la Loi sur la radiodiffusion ne permettent pas de décerner une licence aux entreprises de distribution par SRD étrangères. Convient-il d'examiner les façons d'autoriser la distribution de ces services au Canada?

Les règles législatives actuelles stipulent que les entreprises canadiennes de radiodiffusion doivent être « la propriété effective des Canadiens et sous leur contrôle ». Cette exigence est encore précisée par des instructions données au CRTC en 1978 (sociétés canadiennes habiles) fixant aux entreprises un seuil de 80 % de propriété canadienne.

Le Gouvernement fédéral est en train de revoir les dispositions concernant la propriété des entreprises de radiodiffusion. Le 8 octobre 1994, le Gouvernement a émis un avis dans lequel il déclarait :

« Le Canada participe pleinement aujourd'hui au développement de l'autoroute électronique, et à mesure que

Sur la question de *choix*, il fait peu de doute que la télédiffusion par satellite offre un choix de programmes beaucoup plus étendu que la télévision câblée ou hertzienne. Des particuliers se sont exprimés avec éloquence sur ce sujet dans les 350 et quelques lettres adressées au Groupe de travail. La très grande majorité des correspondants se prononçait clairement en faveur de l'introduction de la télévision par satellite. Beaucoup ont fait part sans ménagements de leurs frustrations à l'égard des monopoles du câble et du CRTC. Le message était presque unanime : les Canadiens veulent plus de

actuels. Il faut savoir cependant que si on a toujours visé à l'universalité, l'universalité stricte à 100 % n'a jamais été imposée à d'autres systèmes de distribution comme le câble ou les ondes hertziennes comme condition de licence.

Le Groupe de travail favorise l'objectif d'universalité des services de radiodiffusion au Canada. Il semble qu'en ce qui touche la télédiffusion par SRD, les différences entre les fournisseurs éventuels sont plus apparentes que réelles. Le rayon des satellites de Télésat, Hughes, AT&T et des autres entreprises couvre pratiquement toute la population du Canada. Leur portée dépasse de loin celle des systèmes hertziens ou câblés.

Le Groupe de travail favorise l'objectif d'universalité des services de radiodiffusion au Canada. Il semble qu'en ce qui touche la télédiffusion par SRD, les différences entre les fournisseurs éventuels sont plus apparentes que réelles. Le rayon des satellites de Télésat, Hughes, AT&T et des autres entreprises couvre pratiquement toute la population du Canada. Leur portée dépasse de loin celle des systèmes hertziens ou câblés.

Presque tous estiment que l'universalité de services et de choix est un objectif politique fondamental auquel les entreprises de SRD pourraient aider à atteindre.

Télésat Canada a dit que les entreprises de distribution par SRD devraient être encouragées à

Faut-il obliger les entreprises de distribution par SRD autorisées au Canada à offrir leurs services à tous les Canadiens? De façon générale, comment les services de distribution par SRD peuvent-ils le mieux élargir le choix de services offerts aux Canadiens et contribuer à la réalisation des objectifs de la Loi sur la radiodiffusion?

4 ■ Service universel et choix

Astral a soutenu dans son mémoire au Groupe de travail qu'aucune mesure précise n'est requise au-delà de celles qui exigent que les entreprises de SRD appartiennent à des Canadiens. L'Association canadienne de télévision par câble pense de même qu'aucune mesure spéciale n'est requise pour empêcher la propriété réciproque. Power Directv a critiqué de son côté la propriété réciproque dans le consortium Expressvu.

Le Groupe de travail se range à l'avis du Bureau sur la concurrence selon lequel les dispositions de la Loi sur la concurrence relatives à la fusion et à la dominance devraient suffire à remédier à la situation si des problèmes de concurrence devaient se poser à cause de la propriété réciproque.

Le Bureau de la politique sur la concurrence a aussi des pouvoirs étendus de par la loi, notamment le droit de convoquer un requérant devant le Tribunal de la concurrence. Dans le passé, les détenteurs de licence du CRTC ont invoqué l'argument de la « conduite réglementée » pour leur défense contre les actions intentées pour concentration par le Bureau sur la concurrence. Vu la tendance à la déréglementation et aux exemptions, l'efficacité de cette défense sera sans doute moindre dans l'avenir.

Le choix doit être mis en balance avec un autre objectif politique : encourager la production d'émissions canadiennes de façon que des choix nettement canadiens fassent partie de l'éventail de choix disponibles.

Le CRTC établit des règles au cas par cas sur la propriété réciproque. Selon la règle des « avantages » du CRTC, les requérants doivent démontrer qu'ils satisferont aux objectifs politiques de la Loi sur la radiodiffusion, notamment à la promesse d'avantages pour compenser les inconvénients éventuels de la

Quelles mesures, transitoires ou autres, devraient être prises pour assurer que les entreprises de distribution par SRD pourront se développer en tant que concurrents aux entreprises de distribution actuelles? Ces mesures pourraient notamment inclure des restrictions concernant les champs d'activité ou la propriété réciproque, applicables aux entreprises de distribution et aux entreprises de télécommunications existantes.

3 ■ Champs d'activité et propriété réciproque

Enfin, comme l'a indiqué le Groupe de travail, tous les systèmes de distribution devraient contribuer des pourcentages équivalents de leurs recettes à un fonds de production d'émissions canadiennes.

Tous les systèmes de distribution, par exemple, devraient être assujettis aux mêmes règles concernant l'ordre de priorité des services, la prépondérance de services canadiens en langue française et en langue anglaise, et l'accès à la programmation canadienne dans les deux langues officielles.

Le Groupe de travail est d'avis que, pour assurer une concurrence équitable, les règles devraient être plus ou moins les mêmes pour les entreprises de distribution par SRD, câble ou autres, compte tenu des caractéristiques propres à chaque système de distribution.

« Power DirectV a reproché au Conseil d'assujettir les opérateurs par SRD à différentes procédures d'entrée sur le marché, décision qu'il a qualifiée d'anticoncurrentielle et discriminatoire. Power DirectV a soutenu de plus que la télédiffusion par SRD n'est pas un monopole naturel et que, par conséquent, plus d'une entreprise devrait être autorisée à entrer sur le marché.

Cette question, à cause de son caractère général, a suscité une variété de réponses des parties. ExpressVu, par exemple, a réclamé une réglementation permettant aux services par SRD de concurrencer le câble sans pour autant le remplacer. Ainsi, a ajouté ExpressVu, les services canadiens par SRD « ajouteront au système sans bouleverser ses autres

Quelles sont les obligations réglementaires qui devraient s'appliquer aux entreprises de distribution par SRD pour assurer que le cadre de réglementation global est neutre en ce qui a trait à la concurrence?

2 ■ Cadre de réglementation global

raison d'à peu près un million d'abonnés. mot à environ 36 millions de dollars par année, à

à la carte par SRD devrait s'élever au bas entreprises de distribution et des services travail, l'ensemble des contributions des Selon les estimations du Groupe de un fonds de production d'émissions.

■ Comme les entreprises de distribution par SRD, les services de programmation à la carte par SRD devraient verser au moins 5 % de leurs recettes à la carte par SRD de distribution à la carte en

■ Tous les distributeurs par SRD qui proposent des services de télévision à la carte au Canada devraient être tenus d'offrir un service à la carte en langue française dès qu'un tel service sera disponible pour distribution.

réglementation pour le contenu canadien.

** Le calcul est fondé sur l'ensemble des contributions à raison de 5 % des recettes brutes des distributeurs par SRD et 5 % des recettes brutes des services de programmation à la carte.*

Estimation des contributions au fonds de production d'émissions (base annuelle)	
Nombre d'abonnés (30\$ de frais mensuels en moyenne)	Fonds de production d'émissions canadiennes (contributions)
1 million	36 million \$/an
750 000	27 million \$/an
500 000	18 million \$/an

Pour assurer une concurrence équitable, les règles devraient être plus ou moins les mêmes pour les entreprises de distribution par SRD, câble ou autres, compte tenu des caractéristiques propres à chaque système de distribution.

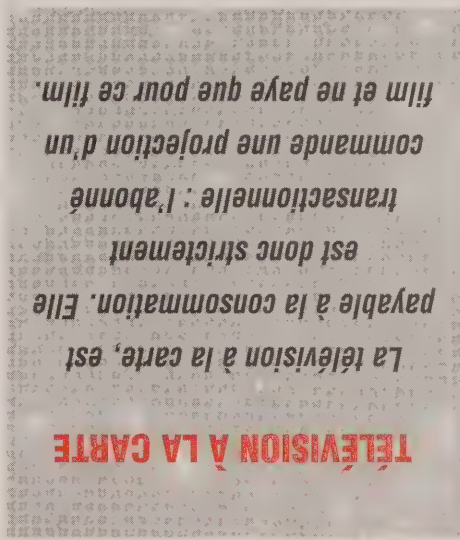
opérer au Canada. L'Association canadienne de télévision par câble (ACTC) a insisté sur ce point : « L'ACTC s'oppose fortement à ce que Power Direct, ou toute autre entreprise de SRD faisant affaires au Canada, soit autorisée à offrir un service de programmation, comme un service de paiement à la carte (ou à la série), sans demander et obtenir auparavant une licence d'entreprise de programmation du CRTC. »

Le Groupe de travail est d'accord pour dire que tous les services de télévision à la carte par SRD opérant au Canada devraient solliciter une licence. Seule l'octroi d'une licence en bonne et due forme peut assurer le contrôle réglementaire nécessaire au respect des obligations de programmation.

Le Groupe de travail note avec satisfaction que le CRTC compte attribuer une licence à un service de télévision à la carte en langue française avant la fin de 1995. Vu la capacité étendue des satellites de télévision directe, la diffusion d'un service à la carte en langue française devrait être une condition de licence pour tous les distributeurs par SRD.

En conclusion, le Groupe de travail fait les remarques suivantes :

- La distribution par SRD et l'exploitation de services de programmation à la carte doivent être traitées comme deux entreprises distinctes aux fins d'attribution de licences.
- La concurrence entre les services de télévision à la carte par SRD devrait être encouragée. Les services de programmation à la carte par SRD devraient être obligés de détenir une licence de programmation.
- Comme les services à la carte autorisés pour la cablodistribution, les services à la carte par SRD devraient faire l'acquisition de produits en non-exclusivité et satisfaire les exigences de la



d'un canal américain au Canada en incluant dans ses listes de Services satellites admissibles.

Le Conseil modifie ces listes de temps à autre afin de laisser aux cablodistributeurs et aux revendeurs de signaux de satellite le plus de souplesse possible dans l'assemblage de programmes canadiens et non canadiens. Il est arrivé que le CRTC montre de la souplesse d'une façon qui semble arbitraire. Le Groupe de travail a appris que certains radiodiffuseurs canadiens ont distribué des services – par exemple, le canal Playboy – qui ne figurent pas sur les listes autorisées du CRTC. Nous convenons que les listes de canaux étrangers autorisés par le CRTC doivent être appliquées avec souplesse, mais elles devraient l'être de façon irréprochable.

Pour les fins de notre examen, les listes du CRTC sont une question à part car les services spécialisés n'ont rien de commun avec les services à la carte. Au Canada, les services spécialisés produisent et commandent des émissions de producteurs indépendants et font ainsi une contribution directe au système canadien de radiodiffusion. Les services à la carte sont différents. Ils ne produisent pas leurs programmes et ne présentent que des films, des films « pour adultes », et des événements spéciaux comme des spectacles de lutte et des concerts rock. Il n'y a donc pas de raison valable d'étendre des privilèges de monopole aux services de télévision à la carte.

Le Groupe de travail est d'avis que la logique de la politique de « non-duplication », telle qu'appliquée pour la protection des services spécialisés, ne s'applique pas à la télévision à la carte.

Des intervenants ont soumis dans leurs mémoires au Groupe de travail que les services de télévision à la carte par SRD – notamment le service proposé par Power Direct – devraient solliciter une licence pour

Télévision à péage vs télévision à la carte

Les services de télévision à péage, qui proposent aussi à leurs abonnés un menu largement constitué de films, ne peuvent pas se comparer aux services à la carte aux fins de la réglementation. L'utilisateur s'abonne contre mensualités à l'ensemble d'un service de télévision à péage. La télévision à la carte, est payable à la consommation. Elle est donc strictement transactionnelle : l'abonné commande une projection d'un film et ne paye que pour ce film. Les détenteurs de droits (propriétaires de films ou d'émissions, comme les studios de Hollywood) touchent leurs redevances à la pièce sur la base d'« achats » individuels, et non pas sur la base de frais d'abonnement mensuels. Ils n'ont donc pas intérêt à offrir leur produit en exclusivité à un seul service de télévision à la carte. Au contraire, comme cela se fait déjà, les détenteurs de droits préfèrent offrir leur produit à autant de services de télévision à la carte que possible pour augmenter leur part de recettes des achats individuels. Ainsi, ceux qui détiennent les droits de produits destinés à la télévision à la carte bénéficient nettement de la concurrence entre distributeurs. La concurrence garantit à leurs produits un maximum d'exposition à autant de clientèles distinctes que possible.

Le Groupe de travail conclut donc que le marché de la télévision à la carte n'est pas un monopole naturel et devrait être assujéti à la concurrence pour le bénéfice des usagers.

Services spécialisés vs services à la carte

Le CRTC protège les canaux spécialisés canadiens par sa règle dite de « non-duplication ». Le Conseil bloque l'entrée sur le marché canadien de services spécialisés américains qui font double emploi avec un service canadien. S'il n'y a pas de duplication, le Conseil peut autoriser la distribution

TÉLÉVISION À PÉAGE

Les services de télévision à péage, qui proposent aussi à leurs abonnés un menu

largement constitué de films, ne peuvent pas se comparer aux services à la carte aux fins de la

réglementation. L'utilisateur

s'abonne contre mensualités à l'ensemble d'un service de

télévision à péage.

Le Groupe de travail croit que la programmation communautaire des cablodistributeurs est une charge réglementaire. La nature de la télédiffusion par satellite toutefois fait qu'il n'est pas possible aux entreprises de SRD d'offrir une programmation locale. Pour cette raison, le Groupe de travail recommande que les distributeurs par SRD soient tenus de contribuer à la production d'émissions canadiennes. Leur contribution devrait être au moins équivalente, en pourcentage, à la contribution financière des cablodistributeurs aux canaux communautaires.

Même si ce n'est pas une garantie de l'efficacité d'un fonds de production, il faudrait poser en principe, comme nous l'avons dit plus haut, que l'administration des fonds doit être indépendante des intérêts de l'industrie qui y contribuent.

Souplesse dans l'assemblage de la programmation

Sur l'assemblage des émissions, le Gouvernement a noté dans son avis paru dans la *Gazette du*

Canada que « dans un environnement de distribution concurrentielle des services de radiodiffusion, les consommateurs choisiront une entreprise de distribution en fonction de facteurs tels que la programmation offerte, le coût du service et le matériel terminal requis, la programmation étant le principal facteur ». Les nouveaux services de programmation de la télédiffusion par satellite, prévoit-on, seront surtout des services à la carte – présentant essentiellement des films et des événements spéciaux – qui peuvent profiter du grand nombre de canaux disponibles sur le système de distribution par SRD.

Pour bien comprendre le rôle des services de paiement à la carte sur le nouveau marché télévisuel, il faut distinguer nettement entre, d'une part, la télévision à la carte et, d'autre part, la télévision à péage et les services spécialisés.

dans les Listes de services de satellite admissibles du CRTC, qui limitent la transmission de services améri-

cains à ceux qui y figurent.

Dans les mémoires que nous avons reçus, il y avait désaccord sur la définition de *source de programmation*. Power DirectTV, par exemple, soutenait que les entreprises de SRD devraient pouvoir créer des émissions parce que les câblodistributeurs sont autorisés à le faire. Power DirectTV semblait penser que l'expression s'appliquait à la distribution d'un service de paiement à la carte. Comme l'ont fait observer les câblodistributeurs cependant, les émissions qu'ils créent sont une condition de leur licence et se limitent à la programmation des canaux communautaires. Les câblodistributeurs sont obligés par l'organisme de réglementation de verser 5 % des recettes de leur service de base à la programmation communautaire – soit environ 75 millions de dollars par année. Rogers a soutenu dans son mémoire au Groupe de travail que, vu l'obligation des câblodistributeurs de réinvestir 5 % de leurs recettes dans la programmation communautaire, les entreprises de SRD devraient de même verser 5 % de leurs recettes à un fonds de production d'émissions.

Il est vrai que les câblodistributeurs ne créent généralement pas d'émissions en dehors de la programmation des canaux communautaires. Il faut cependant noter que les câblodistributeurs – bien qu'ils soient par définition distributeurs – exercent une autorité indirecte sur des services de programmation. Rogers, par exemple, détient des intérêts minoritaires dans des services spécialisés comme YTV et le service de paiement à la carte Viewers Choice Canada. Il faut aussi noter que le CRTC a autorisé les compagnies de téléphone – qui sont des entreprises de distribution – à entrer sur le marché de la programmation par leurs essais de vidéo sur demande. De plus, des sociétés comme Bell Canada Enterprises, qui est l'un des principaux partenaires d'ExpressVu, ont des filiales de programmation multimédia.

des demandes particulières qui lui seront soumises par est-il impossible de prédire combien de services de télévision à la carte par SRD rempliront les conditions requises pour l'obtention d'une licence. Comme principe de base, le Groupe de travail recommande au CRTC de favoriser nettement la concurrence et d'octroyer des licences à plus d'un requérant dans chaque catégorie (distribution et services à la carte).

La concurrence devrait donc être autorisée à trois niveaux :

- entre les distributeurs par SRD et les autres systèmes de distribution, comme le câble;
- entre les différents distributeurs par SRD;
- entre les services de programmation, comme la télévision à la carte, distribués par les distributeurs concurrents par SRD.

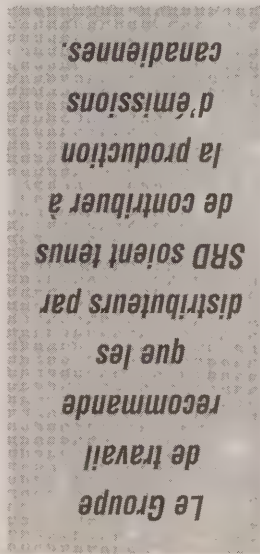
Le modèle de concurrence proposé ici étaye les recommandations sur les questions

traitées dans les sections qui suivent.

1 ■ Source et assemblage de la programmation

Quels sont les critères qui devraient s'appliquer à la source et à l'assemblage des services de programmation offerts par les entreprises canadiennes de distribution par SRD pour assurer une concurrence équitable avec les autres systèmes de distribution?

L'avis publié dans la *Gazette* déclarait que, sans interdire la concurrence, l'ordonnance d'exemption du CRTC limite la compétitivité des entreprises de distribution par SRD de plusieurs façons. Par exemple, l'ordonnance interdit aux distributeurs par SRD de produire des programmes. Les entreprises de distribution par SRD ne peuvent pas non plus offrir un autre service canadien que les canaux autorisés et ils sont limités au même choix de programmation américaine que les services du câble. L'avis de la *Gazette* indiquait une autre restriction possible à la concurrence pour tous les systèmes de distribution



Chapitre II : Télédiffusion par SRD : un modèle de concurrence

L'avis publié dans le numéro du 26 novembre 1994 de la *Gazette du Canada* proposait l'examen de quelques sujets d'intérêt majeur dans le contexte de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la *Loi sur les télécommunications*. En particulier, il invitait les parties désirant faire part de leurs commentaires sur la télédiffusion par SRD à répondre à une série de questions précises.

Dans ce chapitre, nous considérons ces questions et nous résumons les options pertinentes, quoique parfois contradictoires, des intervenants.

Dans l'avis publié par la *Gazette du Canada*, le Gouvernement déclare que sa vision de la concurrence est « de préserver et de promouvoir une concurrence équitable ». Le Gouvernement ajoute :

« La meilleure façon d'y arriver est d'éliminer les situations où un groupe de concurrents est dans une position privilégiée, alors que d'autres sont défavorisés. Ce principe s'applique autant aux entreprises en place qu'aux nouveaux arrivants, ou transporteurs et fournisseurs de contenu, ou tout autre groupe. Le cadre réglementaire doit assurer le partage équitable des obligations et des possibilités entre tous les participants, c'est-à-dire, offrir à tous les mêmes chances de succès et risques d'échecs et ce, à la mesure de leurs efforts. »

Ayant passé en revue une variété d'options, le Groupe de travail propose un modèle de concurrence pour la télédiffusion par SRD. La concurrence est la meilleure façon d'assurer aux usagers un service de qualité et le maximum de choix. Le modèle de concurrence du Groupe de travail rejette donc les privilèges de monopole dans le contexte nouveau d'une grande capacité de

La concurrence est la meilleure façon d'assurer aux usagers un service de qualité et le maximum de choix. Le modèle de concurrence du Groupe de travail rejette donc les privilèges de monopole dans le contexte nouveau d'une grande capacité de canaux.

canaux. Le modèle se fonde sur une conception de la télédiffusion par SRD qui distingue la distribution des services de programmation comme la télévision à la carte. Les services de télévision à la carte offerts par les distributeurs par SRD devraient faire l'objet d'une licence distincte de celle des entreprises distributrices.

Le modèle de concurrence du Groupe de travail s'inspire des impératifs suivants :

1. L'attribution de licences à toutes les entreprises concurrentes de distribution par SRD qui satisfont aux conditions de licence énumérées en annexe à ce rapport.
2. L'attribution de licences à tous les services concurrents de télévision à la carte par SRD qui satisfont aux conditions de licence énumérées en annexe à ce rapport.
3. Aucune licence ne devrait être refusée sous prétexte que son approbation pourrait nuire à des services concurrents. La question de rentabilité économique serait laissée à la discrétion des requérants et, éventuellement, du marché.

4. Les distributeurs par SRD seraient libres de choisir parmi les services concurrents de télévision à la carte et les détenteurs de licence de télévision à la carte seraient libres d'offrir leur service à des entreprises concurrentes de distribution par SRD.

Il va de soi qu'on ne peut prévoir avec certitude combien d'entreprises rempliront les conditions requises pour obtenir une licence de distribution par SRD. C'est à l'organisme de réglementation, le CRTC, qu'il appartient de le déterminer sur la foi des

En outre, le Groupe de travail est d'avis que les fonds générés pour la production d'émissions canadiennes devraient être administrés par des organismes indépendants de ceux qui y contribuent.

La politique culturelle canadienne est conçue pour profiter aux créateurs de produits culturels et aux usagers qui les rechercheront pour leur divertissement et leur éducation. Bref, du contenu canadien pour les Canadiens. La télédiffusion par SRD peut, si les bons mécanismes politiques sont mis en place, apporter une contribution opportune et substantielle à la croissance et à la prospérité de la programmation canadienne.

d'appui existants, au besoin, et d'en créer de nouveaux qui, ensemble, permettront que le niveau actuel d'appui aux industries culturelles canadiennes et la disponibilité de contenu canadien soient au moins maintenus ».

Le prélèvement d'un pourcentage de contribution financière n'est pas un mécanisme politique nouveau, mais il pourrait être appliqué plus efficacement aujourd'hui pour permettre à tous les participants au marché d'aider au développement et au maintien d'un système de radiodiffusion de qualité.

Le Groupe de travail croit qu'une contribution financière est l'instrument politique le plus approprié à une époque de déréglementation croissante : elle ne dresse pas de barrières à l'entrée sur le marché, mais génère plutôt des fonds en vue d'investissements à l'échelle de l'industrie dans la production et la promotion de produits culturels canadiens.

Plusieurs parties intéressées de l'industrie de la radiodiffusion ont endossé l'idée d'imposer une contribution fixe aux nouveaux systèmes de distribution et aux nouveaux services de programmation. Les entreprises de câble, comme Rogers, ont proposé dans leurs mémoires au Groupe de travail que les entreprises de SRD soient tenues de verser 5 % de leurs recettes à la production canadienne. Elles ont noté, avec raison, qu'aucune contribution financière ne figure dans l'ordonnance d'exemption des entreprises de SRD émise par le CRTC. Pourtant, les cablodistributeurs sont tenus d'investir 5 % de leurs recettes (environ 75 millions de dollars par année) dans la télévision communautaire.

Les positions des créateurs canadiens ont été particulièrement irrésistibles sur ce point. L'Alliance des artistes canadiens du cinéma, de la télévision et de la radio a demandé dans son mémoire au Groupe de travail que les détenteurs de licences du CRTC soient tenus de verser « des contributions plus importantes à la production sous forme de pourcentage fixe des recettes de toutes les entreprises de distribution, et que ces ressources soient administrées efficacement et indépendamment de l'industrie de la production ». L'Association des producteurs de films et de télévision du Québec a recommandé dans son mémoire que les distributeurs par SRD, vu qu'ils offriront principalement des films à la carte, soient tenus de verser une contribution financière à un fonds spécial destiné exclusivement à la production de longs métrages.

Dans le contexte actuel de concurrence et de déréglementation, l'imposition d'une contribution financière à toute l'industrie serait effectivement une façon juste et efficace de garantir l'investissement dans la production canadienne. Comme le Gouvernement l'a souligné dans le mandat qu'il a assigné au CRTC pour ses audiences sur la convergence, le défi politique dans le contexte d'innovation technologique est « de modifier les mécanismes

**Dans le contexte
actuel de
concurrence et de
déréglementation,
l'imposition
d'une contribution
financière à toute
l'industrie serait
effectivement une
façon juste et
efficace de
garantir
l'investissement
dans la
production
canadienne.**

financé par les contribuables canadiens. Le budget de l'Agence fédérale provient directement des recettes générales du Gouvernement. Il convient de noter que le Gouvernement est en train de revoir le mandat de Téléfilm Canada.

Comblent l'insuffisance de financement

Malgré le rôle capital de Téléfilm, de Radio-Canada et de l'Office national du film dans le

financement d'émissions canadiennes, il y a peu de doute qu'avec la faiblesse des ressources gouvernementales, les sources futures de fonds destinées à la production émaneront du secteur privé. Le Gouvernement l'a reconnu en 1994 quand il a demandé à un Groupe de travail parlementaire de revoir les sources de revenus de Radio-Canada. Dans le contexte actuel de diminution des ressources publiques, les nouvelles technologies de radiodiffusion offrent une magnifique occasion de générer des fonds directement de l'industrie et d'en faire profiter tout le système de radiodiffusion. Des contributions financières fixes pourraient être exigées de tous les systèmes de distribution et des nouveaux services de programmation comme la télévision à péage, la télévision à la carte et la vidéo sur demande.

En fait, le principal moteur de la télédiffusion par satellite, du moins à court terme, proviendra des films et des événements spéciaux payés à la carte. La télévision à la carte, distribuée par les satellites et le câble, fera concurrence au marché de location de cassettes vidéo. Au Canada, les consommateurs dépensent environ un milliard six cents millions de dollars par année en location de cassettes vidéo. La technologie de la télévision à la carte – offrant jusqu'à cent canaux de films et d'événements spéciaux selon des horaires continus – introduira un degré de concurrence dans ce marché. Et à long terme, la livraison de films par la vidéo sur demande pourrait conquérir une part de marché. Le marché de la location vidéo et de la télévision à la

publiques au niveau fédéral et provincial. Beaucoup de ces fonds ne versent que des sommes relativement modestes aux producteurs de films et d'émissions de télévision. Deux organismes, le Fonds de production du câble et Téléfilm Canada, disposent de ressources considérables.

Le Fonds de production du câble, qui devait d'abord réunir environ 300 millions de dollars sur cinq ans, doit entrer en fonction au printemps 1995 avec une affectation initiale annuelle de environ 38 millions de dollars. Ce fonds, même s'il contribuera incon- testablement à la production d'émissions canadiennes, a été critiqué pour deux raisons. D'abord, il est financé avec l'autorisation du CRTC par une augmentation des frais mensuels des abonnés de certains câbles canadiens, et non pas d'autres. Ensuite, le fonds est vraiment dominé par certains intérêts, notamment le système de distribution, qui pourraient utiliser l'argent pour leurs propres fins. L'Alliance des artistes canadiens du cinéma, de la télévision et de la radio a fortement insisté sur ce point dans son mémoire au Groupe de travail :

« Notre position sur le « fonds du câble » est connue du public. Nous ne croyons pas que sa structure est appropriée. Le fait que les contributions soient versées sur une base volontaire, que la direction du fonds soit exposée à des abus à cause de l'intégration verticale des entreprises du câble, de programmation et de production qui est bien engagée, est inquiétante. »

L'autre fonds important destiné à la production est public : Téléfilm Canada. Téléfilm, qui est autorisé à octroyer plus de 100 millions de dollars, a été – avec l'allocation du coût en capital et la politique de dépense fiscale du fédéral – le premier moteur de la production de films et d'émissions de télévision depuis dix ans. Téléfilm, auquel les producteurs d'émissions reprochent parfois d'être excessivement bureaucraté et commercial dans sa manière d'aborder le marché de la télévision, est

des radiodiffuseurs pour la production d'émissions canadiennes devrait maintenant être corrigée.

Les satellites de radiodiffusion directe offrent une occasion historique de rattraper l'échec des politiques du passé. La livraison à domicile de produits de divertissement passe actuellement par une révolution commerciale et technologique phénoménale. Le passage à la livraison à domicile de films, d'événements spéciaux, de services spécialisés, de services conventionnels de télévision et de nouveaux services de programmation créés des conditions qui permettent de mettre en place des mécanismes efficaces pour canaliser des fonds plus importants dans la production culturelle canadienne.

L'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) a fait valoir aux audiences du CRTC sur la convergence, le 9 mars 1995, que le temps est venu d'imposer des contributions financières aux systèmes de distribution et aux nouveaux services de programmation transactionnelle. L'ACR a invité le CRTC à approuver une contribution financière obligatoire de tous les systèmes de distribution de télévision. L'ACR a ajouté :

« Toute nouvelle entreprise de distribution doit aussi être tenue de verser des contributions monétaires pour la production et la présentation d'émissions canadiennes équivalant à au moins 5 % des recettes de chaque service, ou un niveau plus élevé selon ce qui sera déterminé. »

Le Groupe de travail est d'avis qu'il est impératif de mettre en place un instrument politique approprié pour canaliser vers la production d'émissions canadiennes des contributions financières substantielles des entreprises de distribution, y compris les distributeurs par SRD.

Les fonds actuels de production d'émissions

Actuellement, une variété de mécanismes de financement de production d'émissions canadiennes sont dispersés entre des sources privées et

Il est impératif de mettre en place un instrument politique approprié pour canaliser vers la production d'émissions canadiennes des contributions financières substantielles des entreprises de distribution, y compris les distributeurs par SRD.

En premier lieu, une plus grande concurrence parmi les systèmes de distribution et les services de programmation devrait entraîner un choix plus étendu pour les usagers canadiens. En deuxième lieu, la concurrence et la capacité de canaux supplémentaires devraient créer plus d'espace pour la distribution de produits canadiens de langue française et de langue anglaise, aussi bien au Canada qu'à l'étranger.

En troisième lieu, l'augmentation de la concurrence et la libération des forces du marché devraient produire des profits substantiels dont une bonne part devrait être réinvestie dans la production canadienne.

Les carences de la politique antérieure

Quelques mémoires présentées au Groupe de travail ont rappelé les tentatives infructueuses de tirer des contributions financières d'importance des opérateurs de salles de cinéma et de débits de location vidéo. Astral, par exemple, a dénoncé le « désastre des cinémas » et souligné que le Parlement n'a pas imposé de pourcentages de contenu canadien ni d'obligations d'investissement au secteur des salles de cinéma. D'autres ont fait observer que l'industrie de location de vidéos n'est pas non plus réglementée et, par conséquent, ne fait aucune contribution à l'industrie canadienne du cinéma et de la télévision.

Il faut noter toutefois que l'industrie du cinéma repose sur des accords contractuels entre parties privées régis essentiellement par des pratiques d'affaires. En radiodiffusion, d'autre part, les ondes sont propriété publique. Une licence de radiodiffusion n'est pas un droit, mais un privilège. Les obligations des participants au marché devraient donc être plus lourdes. L'incapacité de la politique et de la réglementation de tirer des fonds suffisants

En fait, à l'ère de la mondialisation alors qu'une bonne partie des produits de divertissement offerts aux Canadiens sera d'origine étrangère, il est essentiel que les émissions nettement canadiennes soient bien financées, de grande qualité et accessibles à tous les Canadiens.

[...] » La Loi stipule encore que le système canadien de radiodiffusion doit « faire appel de façon notable aux producteurs canadiens indépendants ». Avant d'être porté au pouvoir en 1993, le Parti libéral a confirmé cette position par la déclaration de principes contenue dans son Livre rouge :

« La culture canadienne est l'ensemble des diverses manifestations artistiques, linguistiques, religieuses, intellectuelles et morales qui nous définissent par rapport

aux autres. La culture est l'essence même de l'identité nationale, elle est à la base de la souveraineté et de la fierté de notre pays. À l'heure de la mondialisation des échanges et de l'explosion des technologies de l'information, les frontières entre les pays s'estompent. Le Canada doit plus que jamais favoriser son développement culturel. »

La télédiffusion par SRD contribuera, par sa nature même, à abolir les frontières nationales dans le monde. En conséquence, les gouvernements doivent trouver des outils adéquats pour s'assurer que la télévision par satellite contribue comme il convient à la réalisation de leurs objectifs politiques fondamentaux.

Le CRTC a reconnu en 1993 la nécessité d'une hausse des investissements dans la production d'émissions à la suite de ses audiences publiques sur les changements structurels du système de radiodiffusion. Le Conseil a déclaré :

« Le Conseil reconnaît que les deux principaux éléments du système – la production d'émissions et la distribution d'émissions – doivent s'allier de plus en plus pour maximiser la force et la vitalité du système canadien de radiodiffusion, et rendre plus attrayantes les émissions canadiennes pour les auditoires, en particulier à une époque marquée par un accroissement des choix et de la concurrence. »

Le Groupe de travail croit que le cadre politique canadien pour les distributeurs par SRD (et les systèmes de distribution concurrents) doit reposer sur trois priorités fondamentales :

Apports à la production de contenu canadien

La télédiffusion par satellite, sous ses diverses formes, contribuera à réaliser l'objectif d'accès universel à la radiodiffusion au Canada. Il est aussi impératif que tous les systèmes de distribution contribuent de façon significative à la réalisation d'autres objectifs de la radiodiffusion canadienne, notamment la production et la promotion de programmes canadiens en langue anglaise et en langue française. La télédiffusion par satellite, qui sera un élément critique du système canadien de radiodiffusion, ne doit pas faire exception à cet égard.

En fait, à l'ère de la mondialisation alors qu'une bonne partie des produits de divertissement offerts aux Canadiens sera d'origine étrangère, il est essentiel que les émissions nettement canadiennes soient bien financées, de grande qualité et accessibles à tous les Canadiens. Comme l'a fait observer l'Office national du film dans son mémoire au Groupe de travail :

« Quelle que soit la concurrence dans le système canadien de radiodiffusion de demain, son principe directeur doit être maintenu : veiller à ce que les émissions reflètent des préoccupations canadiennes et touchent les auditoires canadiens. Tous les participants et les opérateurs de services d'électronique, de téléphone, de câble et de satellite devront continuer de reconnaître de façon claire et concrète que les productions canadiennes de toutes formes sont souhaitables, d'un bon rapport de coût et populaires. »

Cet objectif est précisé dans la Loi sur la radiodiffusion, qui stipule que « tous les éléments du système [canadien de radiodiffusion] doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et la présentation d'une programmation canadienne ». La Loi ajoute que les entreprises de radiodiffusion « sont tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources – créatrices et autres – canadiennes

Sur cette toile de fond, deux objectifs ont guidé notre travail : plus grande concurrence au profit des usagers canadiens et promotion de la production culturelle du Canada.

vision de la concurrence et les objectifs prioritaires de sa politique culturelle. Au sujet de la concurrence, le Gouvernement a pour politique d'« encourager une concurrence équitable et (de) miser davantage sur les forces du marché pour la prestation des installations, produits et services ». En matière culturelle, le Gouvernement a déclaré : « Il est essentiel que tous les Canadiens et les Canadiennes continuent à avoir accès à des services de contenu de qualité, qu'il soit canadien ou étranger. » Le 20 octobre 1994, le CRTC

a annoncé qu'il procéderait à une consultation publique en deux phases – mémoires écrits et audiences – et ferait rapport au Gouvernement avant le 28 avril 1995.

Enfin, dans un avis publié le 26 novembre 1994 dans la *Gazette du Canada* en vue de solliciter l'opinion du public sur les entreprises de distribution par SRD, le Gouvernement a réitéré sa vision de la concurrence et les objectifs de sa politique culturelle. Le Gouvernement a déclaré qu'un cadre de concurrence vigoureuse devrait éliminer les situations où « un groupe de compétiteurs est dans une position privilégiée, alors que d'autres sont défavorisés ». Le Gouvernement a aussi noté que, devant le débordement des signaux de télévision par satellite des États-Unis, « l'un des défis est d'adapter les politiques actuelles en fonction de la portée nord-américaine des entreprises de distribution par SRD tout en respectant les objectifs de longue date de la politique de radiodiffusion, qui visent à garantir la production d'une programmation canadienne concurrentielle ».

Sur cette toile de fond, deux objectifs ont guidé notre travail : plus grande concurrence au profit des usagers canadiens et promotion de la production culturelle du Canada.

télévision et de la radio a défendu cette position avec une éloquence particulière :

« La croissance dynamique de notre secteur culturel est attribuable en grande partie aux mesures législatives et réglementaires appropriées de nos gouvernements successifs. Nous n'entrevoions pas d'époque où de telles mesures ne seraient plus requises et, si elles doivent être adaptées au changement technologique, leur but sous-jacent demeurera aussi longtemps qu'il y aura un Canada. »

S'il est opportun de revoir maintenant des questions fondamentales concernant la politique canadienne de radiodiffusion étant donné l'introduction de nouvelles technologies, les objectifs fondamentaux de la politique culturelle canadienne ne doivent pas être compromis.

Les révisions publiques de la politique de radiodiffusion

Au cours de la dernière année, le Gouvernement du Canada a engagé trois processus publics en vue d'établir un cadre politique pour les technologies de radiodiffusion naissantes.

D'abord, en avril 1994, le ministre de l'Industrie, M. John Manley, a créé le Conseil consultatif sur l'autoroute de l'information. Le ministre lui a fixé trois objectifs pour ses travaux sur le développement et l'implantation de l'autoroute de l'information : la création d'emplois, le renforcement de la souveraineté et de l'identité culturelle du Canada, et l'accès universel à prix raisonnable.

Puis, le 11 octobre 1994, le Gouvernement a donné instruction au CRTC de recueillir des renseignements, de solliciter des opinions et de faire rapport sur les questions relatives à la « convergence » des technologies de l'information. Le Gouvernement a déclaré que la consultation publique du CRTC serait un complément aux travaux du Conseil consultatif. Dans le mandat qu'il a confié au CRTC, le Gouvernement a défini sa

Pour l'instant, les stratégies d'affaires sont extrêmement fluides. Les alliances d'entreprises changent sans arrêt à cause de l'incertitude qui se fait sentir un peu partout à propos de la technologie de distribution que préféreront finalement les consommateurs.

Pour l'instant, les stratégies d'affaires sont extrêmement fluides. Les alliances d'entreprises changent sans arrêt à cause de l'incertitude qui se fait sentir un peu partout à propos de la technologie de distribution que préféreront finalement les consommateurs. La seule assurance, c'est que la concurrence entre les systèmes de distribution et la hausse de capacité amenée par la compression des signaux devraient profiter avant tout aux consommateurs, qui auront un plus grand choix à meilleur

marché. Les fournisseurs de produits culturels devraient aussi bénéficier de l'augmentation de capacité de canaux, qui leur procurera plus de débouchés. Comme le Gouvernement l'a fait observer dans le mandat qu'il a assigné au CRTC pour ses audiences sur la convergence : « Les nouvelles technologies et l'autoroute de l'information poseront des défis pour le secteur culturel, particulièrement au niveau de la concurrence étrangère, mais elles offriront aussi aux fournisseurs de contenu culturel canadien des occasions d'exploiter des marchés pour de nouveaux services. »

Une occasion historique de revoir les instruments politiques

L'avènement des satellites de radiodiffusion directe et d'autres nouveaux systèmes de distribution offre une occasion unique d'établir un cadre politique efficace pour les nouvelles technologies de radiodiffusion. La légitimité des monopoles et de la microrégulation est sérieusement remise en question du moment que les gouvernements reconnaissent le besoin pressant de favoriser la concurrence par la déréglementation. Un nouveau modèle de réglementation doit déterminer le juste équilibre entre la concurrence et la promotion de la production culturelle canadienne.

Dans son mémoire au Groupe de travail, l'Alliance des artistes canadiens du cinéma, de la

aux progrès scientifiques et techniques ». Ensuite, le lancement de satellites de radiodiffusion directe de haute puissance aux États-Unis a rendu le débordement de signaux au Canada inévitable à très court terme.

La menace de concurrence redoutée des satellites américains de télévision est fondée sur des considérations à la fois économiques et culturelles. Alors qu'une bonne partie du discours sur la menace imminente des « étoiles de la mort » américaines est formulée en termes de nationalisme culturel, la population canadienne elle-même ne se sentait pas menacée en général par la pénétration de signaux de télévision étrangers. Au contraire, les Canadiens – comme beaucoup de lettres adressées au Groupe de travail en témoignent – semblent favorables aux signaux des satellites de radiodiffusion directe, quelle que soit leur origine, comme solution de rechange attrayante à la câblodiffusion. Ceux qui se sentent le plus gravement menacés sont ceux dont le monopole dans le système canadien de radiodiffusion pourrait être sapé par la concurrence d'un nouveau système de distribution et des services concurrents qu'il véhiculerait.

Le marché des satellites de radiodiffusion directe promet d'être très profitable, au moins à court terme. La compression vidéo réduira les frais de distribution et augmentera considérablement la capacité de canaux, ce qui devrait conduire à son tour à une augmentation de la demande des consommateurs. S'il est encore difficile de prévoir comment le marché réagira à la fin, il fait peu de doute que les autres systèmes de distribution répondront à la concurrence des SRD. Avec la mise au point de la vidéo sur demande, qui offrira des cinématiques entières par télécommande, la télévision par satellite et la télévision à la carte pourraient être sérieusement battues en brèche. Les entreprises de câble et de téléphone ont investi des sommes considérables dans la fibre optique et la compression vidéo numérique et projettent d'offrir des services complètement interactifs. Il se peut que se forment des alliances entre entreprises de distribution par voie terrestre et par satellite, comme il en existe déjà en Grande-Bretagne et aux États-Unis.

Néanmoins, cette solution réglementaire a donné des résultats médiocres dans l'ensemble. Le débordement des signaux hertziens des États-Unis au Canada a rendu les émissions américaines extrêmement populaires au Canada dès l'origine de la télévision. On a accusé les radiodiffuseurs du secteur privé au Canada de montrer plus d'intérêt à acheter des émissions américaines pour retenir leurs auditoires qu'à investir dans des émissions nationales canadiennes. La politique favorisant le câble a aussi mené à une plus grande pénétration des émissions américaines. Les nouveaux canaux spécialisés canadiens ont été créés pour être jumelés à la distribution de canaux américains. Bref, les anciens modèles de réglementation ont favorisé l'extension rapide du service à tout le Canada et protégé les recettes des radiodiffuseurs et câblodiffuseurs canadiens, mais on n'a fait que de modestes efforts – en argent et en temps d'antenne – en faveur des émissions canadiennes.

Le statut spécial du câble a aussi retardé l'introduction de la télévision par satellite comme système concurrent de distribution. Il était déjà évident il y a plus de dix ans que la télévision par SRD était à l'horizon. En 1984, le ministère des Communications a publié un rapport sur les satellites de radiodiffusion directe, pressant le Gouvernement d'inviter le CRTC à encourager le développement de cette nouvelle technologie de distribution. Le CRTC a résisté à l'introduction de la télédiffusion par satellite cependant, craignant apparemment qu'elle fasse à long terme une concurrence trop sévère à la télévision par câble.

Loi sur la radiodiffusion technologiquement neutre

Deux facteurs ont imposé la révision de cette politique de réglementation au début des années 90. D'abord, avec l'avènement de nouvelles technologies de distribution, la *Loi sur la radiodiffusion* de 1991 était « technologiquement neutre ». La Loi ne favorisait aucun système de distribution en particulier parmi les ondes hertziennes, le câble ou les satellites. La Loi stipulait en outre que « la réglementation et la surveillance du système [canadien de radiodiffusion] devraient être souples et pouvoir aisément s'adapter

Ces objectifs sont largement admis, mais il y a des limites au protectionnisme culturel. Quand les gouvernements ont tenté d'être trop restrictifs, les Canadiens ont résisté et ont forcé le retrait de mesures injustifiées, comme le tarif douanier sur les livres de langue anglaise dans les années 80. Quand les industries protégées ont semblé agir avec arrogance et mépris – comme l'a montré le fiasco récent de l'introduction de services spécialisés sur le câble –, les consommateurs canadiens ont fait part de leur indignation en termes non équivoques.

Les mémoires qui nous ont été présentés confirment l'existence d'un large consensus au Canada sur les cinq objectifs politiques énumérés plus haut. Il peut y avoir de sérieux désaccords sur la façon de les réaliser, mais il n'y a pas de désaccord sur les objectifs mêmes.

Le Groupe de travail croit que les Canadiens sont disposés à payer un prix élevé pour alimenter et soutenir leurs industries culturelles à la poursuite de ces objectifs fondamentaux.

Des modèles de réglementation

Autrefois, l'étroitesse du spectre de fréquence et le coût élevé de services universels de radiodiffusion et de télécommunications justifiaient une réglementation sanctionnant la création de monopoles et d'oligopoles et le statut privilégié de certains systèmes de distribution. Le compromis avec ceux qui bénéficiaient de ces mesures, c'était qu'ils contribuent à la réalisation des grands objectifs culturels de la *Loi sur la radiodiffusion*. La Société Radio-Canada a été créée pour affirmer cette politique. Plus tard, les radiodiffuseurs privés et publics ont été protégés de la concurrence publicitaire des stations frontalières américaines par la substitution simultanée de leurs signaux et par des avantages fiscaux. Le CRTC a aussi imposé aux stations de radio de diffuser une certaine quantité de musique canadienne. Dans les années 70, le CRTC a désigné le câble comme le « gardien » du système canadien de radiodiffusion. La cablovision offrait au Gouvernement un moyen d'exercer un contrôle efficace sur le système canadien de radiodiffusion et promettait en plus de rapporter des profits substantiels qui pouvaient être réinvestis dans la programmation canadienne.

accepter certaines restrictions à l'importation de produits culturels étrangers, quelle qu'en soit la forme, pour protéger les créateurs et les producteurs canadiens. Les Canadiens acceptent aussi que le gouvernement doive parfois intervenir pour assurer la vitalité des industries culturelles du Canada. L'« industrie du spectacle » des États-Unis, qui ne cherche qu'à abolir les obstacles à l'entrée de ses produits sur le marché, a souvent mal compris, et mal interprété, cette volonté canadienne d'équilibre entre les produits étrangers et indigènes.

Les nouvelles technologies de radiodiffusion posent des problèmes de taille aux responsables politiques. Les gouvernements font face aujourd'hui à une dynamique sociale et commerciale plus complexe dont les répercussions et les résultats sont moins prévisibles. La transmission transfrontalière de signaux de télévision de satellites ouvre de nouvelles fenêtres sur le monde pour les citoyens de tous les pays. La mondialisation menace d'affaiblir les identités locales, régionales et nationales.

Dans ce contexte, les responsables politiques canadiens ne doivent pas perdre de vue certains objectifs fondamentaux poursuivis au fil des ans par une variété de moyens, qui ont évolué au gré des progrès technologiques. La politique canadienne de radiodiffusion a traditionnellement été guidée par les objectifs suivants :

- premièrement, faire en sorte que le plus grand nombre possible de Canadiens ait accès aux services canadiens de radiodiffusion;
- deuxièmement, faire en sorte que les programmes canadiens aient une large diffusion sur toutes les composantes du système canadien de radiodiffusion;
- troisièmement, faire en sorte que des fonds substantiels soient réinvestis dans le développement et la production d'émissions canadiennes de qualité;
- quatrième, faire en sorte que les entreprises de radiodiffusion au Canada soient vraiment la propriété des Canadiens et sous leur contrôle;
- cinquièmement, favoriser le choix et la concurrence tout en veillant à ce que ces objectifs soient mis en balance avec les objectifs culturels.

Chapitre I : La culture canadienne et télédiffusion par SRD

Les impératifs de la politique culturelle

Les Canadiens reconnaissent que leurs industries culturelles ne sont pas comme les autres industries. Elles sont soumises à des impératifs nationaux particuliers. Pour la plupart des produits et services, les consommateurs canadiens exigent de hautes normes de qualité, de choix et de prix. Pour la plupart des industries, c'est en ouvrant le marché à la concurrence – au Canada, en Amérique du Nord et dans le monde – qu'on a les meilleures chances d'atteindre ces objectifs. C'est ce qui s'est fait avec les traités internationaux – dont le GATT et son successeur, l'Organisation mondiale du commerce, l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis et son successeur, l'ALENA – qui fixent les règles de la libre concurrence des biens et des services. Les consommateurs canadiens bénéficient ainsi du meilleur accès possible à l'éventail le plus large de biens et de services à des prix mondialement concurrentiels. Les producteurs canadiens y gagnent en ayant accès à des marchés beaucoup plus larges que la seule population canadienne, leur permettant de réduire leurs frais et d'augmenter les salaires et les profits. Cette stratégie a bien servi le Canada au cours du dernier demi-siècle.

En matière culturelle, les nouvelles technologies ont élargi les possibilités d'accès aux produits de divertissement du monde entier, et en particulier des Etats-Unis. Il est clair que les Canadiens ne veulent pas élever de barrières électroniques aux influences culturelles d'outre-frontière. Ils ont plutôt démontré, par leurs choix de consommation, qu'ils veulent avoir accès à ce que « le monde offre de mieux ».

Mais les industries culturelles sont spéciales. Les Canadiens exigent d'entendre des voix distinctement canadiennes qui reflètent leur expérience nationale. Ils ont démontré au fil des ans qu'ils sont prêts à

Les Canadiens exigent d'entendre des voix distinctement canadiennes qui reflètent leur expérience nationale.

Le système canadien de radiodiffusion passe en général pour un modèle du genre. Son succès est attribuable à la longue habitude d'opposer des mesures pragmatiques aux contraintes démographiques, culturelles et technologiques imposées par l'exposition du Canada à l'influence envahissante de la culture américaine.

Le Canada est faiblement peuplé en comparaison des 250 millions d'habitants du géant voisin. Une grande partie de la population du Canada parle la même langue et partage les mêmes valeurs que nos voisins du sud. Même dans les coins du Canada où les émissions de télévision de langue française sont populaires, l'influence massive de la culture américaine s'est fait sentir sur la forme et la variété des émissions et sur les habitudes d'écoute.

L'introduction rapide de nouvelles technologies de communication abolit les frontières entre les régions du monde. Les satellites de radiodiffusion transmettent des signaux transfrontaliers qui ne font aucune distinction entre les téléspectateurs de divers pays. En conséquence, les entreprises qui font affaires dans le secteur des communications adoptent des stratégies commerciales transnationales en forgeant des alliances avec des partenaires étrangers.

Le Canada étant voisin des Etats-Unis, la radiodiffusion canadienne est en première ligne de ce phénomène mondial. La technologie des satellites de radiodiffusion directe peut influencer l'évolution du système canadien de radiodiffusion. Elle touche au cœur même de l'identité nationale du Canada – la façon dont les Canadiens se définissent dans leur discours par rapport à leurs compatriotes. Aussi la télévision par SRD doit-elle être assujettie aux considérations particulières qui inspirent la politique nationale sur les industries culturelles du Canada.

concurrente pour la télédiffusion par SRD et traite des questions précises contenues dans l'avis de la *Gazette du Canada* du 26 novembre 1994. Dans le troisième chapitre, le Groupe de travail traite de la pertinence de réglementer par une licence la télévis

sion directe par satellite.

Le Groupe de travail conclut que, vu l'importance de la télédiffusion directe par satellite dans le système canadien de radiodiffusion, les entreprises de distribution par SRD devraient être tenues d'obtenir une licence, et non pas en être exemptées. En outre, le Groupe de travail recommande au Gouvernement une série de conditions à attacher à la licence des distributeurs par SRD et des opérateurs de services à la carte par SRD. Pour faciliter la mise en oeuvre de ses recommandations, le Groupe de travail a inclus un projet d'instructions que le Gouvernement en Conseil devrait adresser au CRTC conformément à l'article 7 de la *Loi sur la radiodiffusion*. Ces instructions obligent le CRTC à procéder en temps opportun à l'attribution publique de licences et énumèrent les conditions qui devraient être attachées à ces licences.

Enfin, une liste des parties intéressées et des membres du public qui ont présenté des mémoires au Groupe de travail est annexée à ce rapport.

La pénétration de signaux non autorisés de satellites américains est maintenant une grande source d'inquiétude pour l'industrie de la radiodiffusion, les responsables politiques et les régulateurs. La question est particulièrement pressante du fait que les auteurs de ces signaux ne contribuent rien aux objectifs de programmation canadienne énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*. Si le marché de la télévision directe par satellite n'est pas promptement placé sous autorité fédérale, son effet négatif sur le système canadien de radiodiffusion tout entier pourrait être irréversible.

En prenant les mesures qui conviennent en temps opportun, le Gouvernement communiquera ce sentiment d'urgence aux autres parties, en particulier à l'organisme fédéral de réglementation de la radiodiffusion.

Licence pour les entreprises de distribution par SRD

Ce rapport est en trois chapitres. Le premier souligne l'importance critique d'objectifs politiques de radiodiffusion tels que la production d'émissions canadiennes et parle des difficultés et des perspectives d'avenir que présente le marché de distribution de la télévision par SRD. Dans le deuxième chapitre, le Groupe de travail propose un modèle de

L'établissement d'un cadre politique adéquat

pas un organisme délivrant des permis. Le Groupe de travail a pour mandat de conseiller les ministres sur le cadre politique qui convient à la distribution de la télévision par SRD. Le Gouvernement prendra les décisions qu'il jugera opportunes et les communiquera à l'organisme fédéral de réglementation de la radiodiffusion par les voies appropriées.

En rédigeant ce rapport, nous avons vraiment pris conscience de la complexité du problème et de la dimension des enjeux. Certains comptes rendus des médias ont dépeint le processus d'examen comme une forme d'arbitrage entre deux entreprises rivales. Cette image ne correspond ni au mandat que nous avons reçu du Gouvernement ni au sens qu'avait le Groupe de travail de ses responsabilités. Le but du Groupe de travail n'était pas de choisir entre deux entreprises rivales, Power Direct et Expressu. Notre seul but était de conseiller les ministres sur un cadre politique approprié à la télédiffusion par satellite dans un contexte de changements technologiques rapides.

Nous avons avant tout été guidés dans notre entreprise par un sentiment de très grande urgence. Il est d'autant plus urgent que le Gouvernement intervienne que l'organisme de réglementation tarde depuis plus de dix ans à se prononcer clairement sur la télévision par SRD. Le premier avis publié par le CRTC sur les satellites de radiodiffusion directe remonte à 1984; il faisait suite à un rapport du Gouvernement sur la question. Au cours des années qui ont suivi, le Conseil a publié quantité d'avis sur les satellites de radiodiffusion directe, mais n'a pas fait grand-chose pour faciliter le développement de la télévision par satellite comme voie de rechange à la cablodistribution. Ce n'est qu'après que les Canadiens ont commencé à recevoir des signaux de télévision de satellites américains de haute puissance que le Conseil a finalement décidé, au début des années 90, d'envisager de libérer les distributeurs par SRD du Canada des contraintes réglementaires pour parer à ce qu'il considérait une menace. Avec ces retards, on a perdu un temps précieux. Il se peut qu'on ait raté des occasions.

cours de laquelle les parties intéressées ont soumis des mémoires supplémentaires commentant les mémoires reçus durant la première phase, a pris fin le 23 février 1995.

Le Groupe de travail a reçu 468 mémoires au cours des deux phases du processus. Plus de 350 lui ont été adressées par des particuliers, qui ont pris le temps d'écrire pour faire part de leurs vues sur le rôle de la télévision par satellite dans le système canadien de radiodiffusion. Nous avons été ravis de recevoir autant de réponses de particuliers, qui nous ont fait bénéficier de leurs lumières à titre de citoyens et de consommateurs sans passer par les groupes d'intérêt qui prétendent si souvent représenter en leur nom l'intérêt national. Il nous a fait plaisir aussi que des groupes représentant les créateurs – comédiens, réalisateurs, producteurs et artistes qui enregistrent – soumettent des mémoires. Ils nous ont rappelé fort à propos que la radiodiffusion est davantage qu'une industrie obéissant à des considérations d'affaires, mais aussi un véhicule d'expression culturelle dont l'objectif est en bout de ligne de promouvoir un sens d'appartenance.

En général, nous avons été fort impressionnés par la qualité des mémoires, qui nous ont aidés à identifier les problèmes de fond et les enjeux dont il faut tenir compte dans la formulation de conseils sur la politique concernant les satellites de radiodiffusion directe.

La nature précise du mandat du Groupe de travail déterminait la procédure que nous avons suivie. Le Groupe de travail a entrepris l'examen de la politique gouvernementale à partir d'observations écrites. (Nous avons autorisé notre secrétaire à prendre contact avec les parties intéressées pour obtenir des éclaircissements sur certains points de leurs mémoires, versant au dossier toutes les pièces écrites qui nous sont parvenues des intéressés.)

Plusieurs intervenants ont demandé au Groupe de travail, dès le début, de convoquer des audiences publiques. Certains ont demandé d'être autorisés à assigner et à contre-interroger des témoins, conformément à la procédure observée dans les audiences du CRTC pour l'émission de licences de télécommunications. En réponse à ces demandes, nous avons rappelé aux parties que le Groupe de travail n'était

Ce rapport est destiné à guider le Gouvernement du Canada sur un sujet d'importance pour le système canadien de radiodiffusion.

En ordonnant cet examen de la politique sur la radiodiffusion, le Gouvernement a reconnu qu'en période de changements technologiques rapides, des mesures adéquates doivent être mises en oeuvre au bon moment pour que le système

canadien de radiodiffusion puisse s'adapter à ces changements. Ce rapport se situe dans le contexte plus large d'un examen général de la politique et des institutions de radiodiffusion du Canada. En même temps, le Gouvernement s'efforce d'établir un cadre politique pour l'ère naissante de la convergence technologique et de l'autoroute de l'information.

L'arrivée des satellites de radiodiffusion directe (SRD) aura un effet profond sur tous les éléments du système canadien de radiodiffusion. Des satellites de haute puissance peuvent maintenant transmettre simultanément des signaux de télévision aux maisons munies de petites antennes paraboliques sur tout le continent nord-américain. Ce qui a plus d'importance encore, c'est que la technologie de compression numérique permet désormais de multiplier par cinq à dix le nombre de canaux – d'où ce qu'on appelle l'« univers de 550 canaux ».

Comme l'ont fait observer le ministre du Patrimoine canadien, M. Michel Dupuy, et le ministre de l'Industrie, M. John Manley, en annonçant la création du Groupe de travail, les satellites de télévision « auront une incidence sur l'évolution du réseau canadien de radiodiffusion et constitueront une composante de la nouvelle autoroute de l'information ». Les ministres ont ajouté que l'examen de la politique gouvernementale concernant les entreprises de radiodiffusion directe s'impose « en raison de l'instabilité imminente de ces services au Canada ».

La radiodiffusion

est davantage

qu'une industrie

obéissant à des

considérations

d'affaires, mais

aussi un véhicule

d'expression

culturelle dont

l'objectif est en

bout de ligne

de promouvoir

un sens

d'appartenance.

Le 30 août 1994, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a annoncé qu'il avait décidé d'exempter les entreprises de distribution par SRD de l'obligation de détenir une licence. L'ordonnance d'exemption, en vertu de l'article 9(4) de la *Loi sur la radiodiffusion*, précise les critères de définition d'une nouvelle classe d'entreprises de distribution qui n'auraient pas prises de distribution aux conditions de réglementation couramment imposées aux autres entreprises de distribution. Aucune audience publique n'a précédé cette exemption du CRTC. Il n'y avait pas de recours possible au Gouvernement en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. L'exemption a eu pour effet immédiat de faciliter la commercialisation d'une entreprise canadienne de SRD.

Le 12 septembre 1994, le Gouvernement a annoncé son intention de procéder à l'examen de sa politique sur les satellites de radiodiffusion directe. Le 26 novembre 1994, le Gouvernement a publié dans la *Gazette du Canada* un avis en vue de recueillir des observations sur les entreprises de distribution par satellites de radiodiffusion directe. Le Gouvernement a énuméré un certain nombre de questions sur lesquelles devrait porter l'examen. Trois jours plus tard, les ministres ont annoncé la création d'un groupe de travail de trois membres pour procéder à l'examen de la politique sur les SRD sur la foi des mémoires écrits en réponse à l'avis publié dans la *Gazette du Canada*.

La réponse du public : 468 mémoires

Le rapport que nous présentons aujourd'hui au Gouvernement est le résultat de cet examen. Le Groupe de travail a exécuté son travail en deux phases. Au cours d'une première phase d'une durée de 45 jours, le Gouvernement a reçu des mémoires jusqu'au 10 janvier 1995. La seconde phase, au

**SATELLITES DE
RADIODIFFUSION DIRECTE**

*Les satellites de radiodiffusion
directe offrent à peu près les
mêmes services par une
technologie très différente. Au
lieu du câble coaxial, les signaux
de télévision sont captés par de
petites antennes paraboliques
disposées de façon à recevoir les
transmissions d'un ou de
plusieurs satellites en orbite
géostationnaire au-dessus de
l'Amérique du Nord.*

à l'usager de commander le film
de son choix parmi une grande
variété de titres disponibles

demande. Ce système, encore en rodage, permettra
La prochaine étape, prévoit-on, sera la **vidéo sur**

vidéos de la vidéothèque locale.

solution de rechange avantageuse à la location de
de cette forme de télévision à la carte en font une
américaine démontre que la variété et la commodité
à la carte pour en autoriser le paiement. L'expérience
n'a qu'à composer le numéro du service de paiement
film de son choix à l'heure de son choix, l'abonné

pour une projection à sa convenance, moyennant
paiement. Les entreprises de téléphone font la pro-
motion de ce système pour concurrencer les services
des câblodistributeurs et des distributeurs par SRD.
Il se peut que l'industrie du câble soit forcée de lui
opposer un autre service.

Le présent rapport recommande le cadre poli-
tique qui devrait régir la distribution de services par
SRD, y compris les services de télévision à la carte
par SRD, au Canada.

Technologie : la perspective du téléspectateur

émissions américaines et des images de meilleure qualité a été la locomotive de l'expansion de l'industrie du câble.

Depuis peu s'est ajouté un nouveau type de service, qui offre des films payables à la consommation : la télévision à la carte. Une entreprise a été autorisée à offrir ce service dans l'Ouest du Canada et

une autre dans l'Est. En raison de la capacité restreinte du câble, ces services sont aujourd'hui limités à quatre ou cinq canaux, qui offrent chacun un programme distinct de longs métrages et d'événements spéciaux. Pour recevoir ces films et ces reportages d'événements spéciaux à l'aide d'un décodeur, les abonnés doivent donner un coup de fil à leur entreprise locale de câblodistribution pour autoriser le paiement d'une projection à l'heure indiquée à l'horaire.

Les satellites de radiodiffusion directe offrent à peu près les mêmes services par une technologie très différente. Au lieu du câble coaxial, les signaux de télévision sont captés par de petites antennes paraboliques disposées de façon à recevoir les transmissions d'un ou de plusieurs satellites en orbite géostationnaire au-dessus de l'Amérique

du Nord. Avec la compression vidéo numérique, ce système de distribution peut délivrer quelques centaines de canaux avec images et son de très grande qualité sur tout le continent. Pour décrypter les signaux des satellites de radiodiffusion directe, l'utilisateur doit verser une mensualité à l'entreprise de distribution par SRD. Puisque les transmissions visent le continent, les stations locales ne sont pas incluses dans la programmation.

La télévision directe par satellite peut offrir, en plus du menu régulier de la télévision câblée et payante, plus d'une centaine de canaux de télévision à la carte. Un tel service peut donc transmettre régulièrement, disons, les dix films récents les plus populaires à dix minutes d'intervalle. Pour recevoir le

Les premières émissions de télévision nous sont parvenues par voie terrestre hertzienne. Elles étaient captées par des antennes d'intérieur communément appelées « oreilles de lapin ».

Les satellites de radiodiffusion directe (SRD) ont été l'objet d'une grande attention du public depuis quelques mois, surtout comme solution de rechange inédite et alléchant à la télévision par câble. Les usagers décideront à la fin du sort commercial de la télévision par satellite, qui a remporté un énorme succès au Royaume-Uni et prend un grand essor aux États-Unis.

En réalité, la télévision par satellite n'est que la toute dernière étape de la révolution de la radiodiffusion.

Les premières émissions de télévision nous sont parvenues par voie terrestre hertzienne. Elles étaient captées par des antennes d'intérieur communément appelées « oreilles de lapin ». La télévision terrestre se limitait à la transmission des émissions de stations locales et de l'alimentation qui leur venait des réseaux public et privé. Comme les signaux ne voyagèrent pas très loin et que la reproduction de l'image sur les écrans était de qualité variable, le système canadien de radiodiffusion dépendait d'un vaste réseau de stations de relais. Seuls les Canadiens habitant le long de la frontière méridionale pouvaient capter les signaux de la télévision américaine.

Avec le début de la télévision par câble, on a pu recevoir à la maison un choix beaucoup plus vaste d'émissions. Le câble coaxial, installé par des câblodistributeurs locaux, permettait de recevoir des émissions locales et nationales et, selon des règles strictes, les émissions des réseaux américains. Les entreprises de câble captent les signaux américains des ondes terrestres et des satellites américains et les retransmettent à leurs abonnés. Moyennant des frais supplémentaires, les abonnés peuvent recevoir un éventail de canaux de télévision à péage si leur téléviseur est muni d'un dispositif de décodage. Ces canaux diffusent, entre autres, des « superstations » américaines et des reprises de longs métrages sans publicité avec un décodeur spécial. L'intérêt pour les

Table des matières

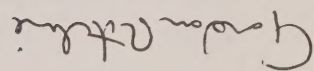
Technologie : la perspective du téléspectateur	5
Introduction	7
La réponse du public : 468 mémoires	7
L'établissement d'un cadre politique adéquat	8
Licence pour les entreprises de distribution par SRD	9
Chapitre I : La culture canadienne et télédiffusion par SRD	10
Les impératifs de la politique culturelle	10
Des modèles de réglementation	11
Loi sur la radiodiffusion technologiquement neutre	12
Une occasion historique de revoir les instruments politiques	13
Les révisions publiques de la politique de radiodiffusion	13
Apports à la production de contenu canadien	14
Les carences de la politique antérieure	15
Les fonds actuels de production d'émissions	16
Comblar l'insuffisance de financement	17
Chapitre II : Télédiffusion par SRD : un modèle de concurrence	19
1. Source et assemblage de la programmation	20
2. Cadre de réglementation global	23
3. Champs d'activité et propriété réciproque	23
4. Service universel et choix	24
5. La propriété étrangère	25
6. Accès équitable aux services de programmation canadiens	25
7. Droits nord-américains	26
8. Débouchés à l'exportation	27
9. Normes techniques	28
10. Utilisation d'installations de satellite canadiennes	29
Chapitre III : Licence pour les entreprises de distribution par SRD	31
Conclusions et recommandations	34
Annexe I : Projet de décrets d'instructions au CRTC	36
Annex II : Intervenants	41
Notice biographique des auteurs	46

Nous sommes reconnaissants aux nombreux fonctionnaires du ministère du Patrimoine canadien et du ministère de l'Industrie du Canada, qui ont prêté assistance à notre secrétariat. Nous remercions de leur concours les conseillers juridiques du ministère de la Justice. Nous voulons aussi noter la collaboration du personnel du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, qui nous a fourni des renseignements utiles à notre travail.

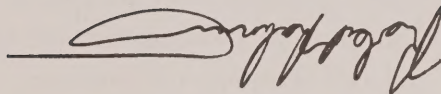
Enfin, nous sommes particulièrement redevables à M. Matthew Fraser, qui s'est acquitté avec grande compétence de sa fonction de secrétaire du Groupe de travail. Sans son apport, nous n'aurions définitivement pas pu rédiger ce rapport dans les courts délais qui nous étaient impartis.

En terminant, nous exprimons le voeu que ce rapport et les recommandations qu'il contient aideront le Gouvernement à formuler une politique adéquate sur ce sujet de grande importance pour les Canadiens et le système canadien de radiodiffusion.

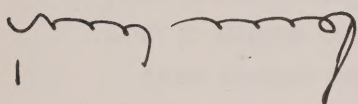
Nous vous prions d'agréer l'expression de nos sentiments respectueux.



Gordon Ritchie,
président



Robert Rabinovitch



Roger Tassé

Avril 1995

M. Michel Dupuy
Ministre du Patrimoine canadien
Ottawa

M. John Manley
Ministre de l'Industrie
Ottawa

Messieurs les ministres,

Nous, soussignés, membres du Groupe de travail sur la politique concernant les satellites de radiodiffusion directe, vous soumettons avec respect le rapport ci-joint.

Nous croyons qu'avec l'introduction rapide de nouvelles technologies de communication, le système canadien de radiodiffusion arrive à un point critique de son histoire. L'émergence des satellites de radiodiffusion directe en Amérique du Nord et dans le monde, en particulier, met en question les instruments traditionnels de la politique nationale.

Le Gouvernement du Canada a indiqué que le système canadien de radiodiffusion doit de plus en plus laisser libre cours aux forces du marché sans déroger aux objectifs fondamentaux de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Les objectifs de la concurrence et de la politique culturelle sont souvent difficiles à concilier. Le Groupe de travail est quand même persuadé que l'application rigoureuse de la réglementation aux nouvelles technologies de radiodiffusion permet cette réconciliation. Nous reconnaissons sans réserve l'importance vitale des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion, souscrivant ainsi à ce que nous croyons être l'opinion générale au Canada. Dans ce rapport, nous faisons des recommandations précises sur les moyens les plus propres à réaliser ces objectifs.

Comme vous savez, cet examen s'est appuyé sur des mémoires écrits et soumis en deux phases. Nous voulons, par votre entremise, remercier les centaines de personnes et d'organisations qui nous ont présenté des mémoires.

La Radiodiffusion

directe à domicile par satellite

Le rapport du

Groupe de travail

